

POLÍTICA EXTERNA DOS EUA

A G E N D A

VOLUME 3

REVISTA ELETRÔNICA DA AGÊNCIA DE INFORMAÇÕES DOS ESTADOS UNIDOS

NÚMERO 2

*A Manutenção da
Paz e a
Estabilidade
Regional*

Abril de 1998

POLÍTICA EXTERNA DOS EUA

A G E N D A

A Manutenção da Paz e a Estabilidade Regional

AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA DOS EUA REVISTA ELETRÔNICA DA AGÊNCIA DE INFORMAÇÕES DOS EUA

VOLUME 3 • NÚMERO 2 • ABRIL DE 1998



“Importantes interesses dos Estados Unidos... são atendidos sempre que uma área de instabilidade e conflito é transformada em uma área de paz e desenvolvimento. Isso contribui para os nossos interesses econômicos, reduz a probabilidade da ocorrência de desastres humanitários e fluxos de refugiados que podem custar caro, e expande a rede de sociedades que estão trabalhando para conter ameaças globais como as drogas ilegais, o crime, o terror e a doença.”

— Secretária de Estado Madeleine Albright
Perante a Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados
Washington, DC, 25 de fevereiro de 1998

Ao nos aproximarmos do 50º aniversário da primeira operação de manutenção de paz da ONU, *Agenda de Política Externa* examina as missões de manutenção de paz no mundo inteiro e o papel dos Estados Unidos nesses esforços. A revista examina a história e a evolução da manutenção da paz desde que a UN Truce Supervision Organization [Organização de Supervisão da Trégua, da ONU] (UNTSO) – considerada a primeira operação de manutenção de paz da ONU – foi criada pela Resolução n.º 50 do Conselho de Segurança da ONU, em 29 de maio de 1948. Funcionários de alto nível dos Departamentos de Estado e de Defesa dos Estados Unidos, das Nações Unidas, e da Organização do Tratado do Atlântico Norte, apresentam uma visão geral da política e dos objetivos de manutenção de paz dos Estados Unidos. A revista também apresenta um relatório sobre recentes pesquisas de opinião pública conduzidas nos Estados Unidos e estatísticas que descrevem as operações de manutenção de paz da ONU.

POLÍTICA EXTERNA DOS EUA

A G E N D A

*Revista Eletrônica da
Agência de Informações dos Estados Unidos*

A MANUTENÇÃO DA PAZ E A ESTABILIDADE REGIONAL

ÍNDICE

● ÊNFASE

OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU: INVESTIMENTOS NA PAZ QUE SÃO COMPENSADORES	6
<hr/>	
<i>Edmund J. Hull Diretor, Escritório de Manutenção da Paz e Operações Humanitárias [Office of Peacekeeping and Humanitarian Operations], Departamento de Estado</i>	

A ATIVIDADE DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU TRABALHA A PARTIR DAS LIÇÕES APRENDIDAS E DO PROGRESSO OBTIDO	11
<hr/>	
<i>Uma avaliação da embaixadora americana Nancy Soderberg Representante Alternativa dos Estados Unidos Para Questões Políticas Especiais nas Nações Unidas [Alternate U.S. Representative for Special Political Affairs, United Nations]</i>	

POLÍTICA DA MANUTENÇÃO DA PAZ: A OPINIÃO DO DEPARTAMENTO DE DEFESA	14
<hr/>	
<i>James A. Schear Vice-Secretário Assistente de Defesa Para Assuntos Referentes à Manutenção da Paz e à Assistência Humanitária [Deputy Assistant Secretary of Defense for Peacekeeping and Humanitarian Assistance]</i>	

O PAPEL DA OTAN NA BÓSNIA: PASSADO, PRESENTE E FUTURO	18
<hr/>	
<i>Embaixador dos Estados Unidos Alexander Vershbow Representante Permanente dos Estados Unidos no Conselho do Atlântico Norte [U.S. Permanent Representative on the North Atlantic Council]</i>	

● COMENTÁRIO

A MANUTENÇÃO DA PAZ: SUA EVOLUÇÃO E SIGNIFICADO	25
<hr/>	
<i>Embaixador dos Estados Unidos Robert B. Oakley Membro Visitante, Institute for National Strategic Studies [Instituto de Estudos Estratégicos Nacionais], National Defense University [Universidade Nacional de Defesa]</i>	

UMA VISÃO REGIONAL

ACRI: ENVOLVIMENTO POSITIVO DOS ESTADOS UNIDOS COM A ÁFRICA 33

*Embaixador dos Estados Unidos Marshall McCallie
Coordenador Especial, Iniciativa dos Estados Unidos Para Respostas a Crises na África [United States' African Crisis Response Initiative]*

PROGRESSO SIGNIFICATIVO RUMO À PAZ DURADOURA E À ESTABILIDADE NA BÓSNIA 37

*Embaixador dos Estados Unidos Robert S. Gelbard
Representante Especial do Presidente e da Secretária de Estado Para a Implementação dos Acordos de Paz de Dayton*

MEIO SÉCULO DE ESFORÇOS DOS EUA PARA A MANUTENÇÃO DA PAZ NO ORIENTE MÉDIO 41

*Coronel Larry M. Forster
Diretor do Instituto de Manutenção da Paz do Exército dos Estados Unidos [U.S. Army Peacekeeping Institute]*

● INFORMAÇÃO DE CARÁTER GERAL SOBRE A QUESTÃO

A OPINIÃO DO PÚBLICO AMERICANO SOBRE AS MISSÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ: O CASO DA BÓSNIA 44

*Alvin Richman, Pesquisador Sênior,
Escritório de Pesquisa e Reação da Mídia [Office of Research and Media Reaction], Agência de Informações dos Estados Unidos [U.S. Information Agency]*

AÇÃO NA COLINA DO CAPITÓLIO 46

Fundos para a manutenção da paz, tropas na Bósnia, Kosovo, a dívida dos Estados Unidos com a ONU

FATOS E NÚMEROS: OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU 48

Inclui dados do Departamento de Estado sobre avaliações das verbas dos Estados Unidos

● MATERIAL ADICIONAL DE LEITURA SOBRE O ASSUNTO

A MANUTENÇÃO DA PAZ E A ESTABILIDADE REGIONAL: AVISO SOBRE ARTIGOS 52

Resumos de artigos recentes

A MANUTENÇÃO DA PAZ E A ESTABILIDADE REGIONAL: BIBLIOGRAFIA 53

Realçando outras opiniões

A MANUTENÇÃO DA PAZ E A ESTABILIDADE REGIONAL: PRINCIPAIS SITES NA INTERNET 54

Links, na Internet, para recursos a respeito da manutenção da paz

POLÍTICA EXTERNA DOS EUA

AGENDA

REVISTA ELETRÔNICA DA AGÊNCIA DE INFORMAÇÕES DOS ESTADOS UNIDOS

VOLUME 3 • NÚMERO 2 • ABRIL DE 1998

As revistas eletrônicas da USIA, publicadas e transmitidas para o mundo inteiro a cada três semanas, examinam as principais questões enfrentadas pelos Estados Unidos e pela comunidade internacional, e apresentam informações sobre os Estados Unidos para o público estrangeiro. As revistas — PERSPECTIVAS ECONÔMICAS, QUESTÕES GLOBAIS, QUESTÕES DE DEMOCRACIA, AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA DOS EUA, e SOCIEDADE E VALORES DOS EUA — apresentam análises, comentários, e informações de caráter geral sobre as suas áreas temáticas. Todas as revistas são traduzidas para o francês e o espanhol, e alguns números também são traduzidos para o árabe, o chinês, o português e o russo. As opiniões expressas nas revistas não refletem, necessariamente, as opiniões ou as políticas do governo dos Estados Unidos. Os artigos podem ser reproduzidos e traduzidos fora dos Estados Unidos, a não ser que haja restrições de copyright mencionadas nos próprios artigos. Números atuais ou atrasados das revistas podem ser encontrados na Home Page do Serviço de Informações dos Estados Unidos [U.S. Information Service] (USIS) Home Page na World Wide Web nesse endereço: "<http://www.usia.gov/journals/journals.htm>". Elas se encontram disponíveis em vários formatos eletrônicos para facilitar a visualização on-line, a transferência, o downloading, e a impressão. Comentários são bem-vindos, no seu escritório local do USIS, ou na redação:

*Editor, U.S. Foreign Policy Agenda
Political Security - I/TPS
U.S. Information Agency
301 4th Street, S.W.
Washington, D.C. 20547*

E-mail: ejforpol@usia.gov

Por favor observe que este número de AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA DOS EUA pode estar localizado na Home Page do USIS na World Wide Web nesse endereço:

"<http://www.usia.gov/journals/itps/0498/ijpe/ijpe0498.htm>".

JORNALISTA RESPONSÁVEL . . . Judith S. Siegel
EDITORA Leslie High
EDITORES EXECUTIVOS Susan Ellis
. Dian McDonald
EDITORES ASSOCIADOS Wayne Hall
. Guy Olson
COLABORADORES Ralph Dannheisser
. Martha Deutscher
. Chris Donlin
. Sophie Folly
. Jim Kelman
. Margaret A. McKay
. Jane Morse
. Jacqui S. Porth
. Heather Sussman-Fort
ESPECIALISTAS EM
REFERÊNCIAS Rebecca Ford-Mitchell
. Vivian Stahl
DIRETORA DE ARTE Barbara Long
ASSISTENTE DE
ARTES GRÁFICAS Sylvia Scott
ASSISTENTE EDITORIAL Yvonne Shanks
CONSELHO EDITORIAL Howard Cincotta
. John Davis Hamill
. Judith S. Siegel

OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU: INVESTIMENTOS NA PAZ QUE SÃO COMPENSADORES

Edmund J. Hull

*Diretor, Escritório de Manutenção da Paz e Operações Humanitárias
[Office of Peacekeeping and Humanitarian Operations],
Departamento de Estado*

As operações de manutenção da paz da ONU, em muitas situações, permitem que os Estados Unidos "influenciem os eventos sem assumir totalmente a responsabilidade dos custos e riscos," diz Hull. Os americanos "têm muito interesse em que os conflitos sejam contidos, a desordem social seja minimizada, e os padrões internacionais de comportamento sejam respeitados... Devemos manter a flexibilidade de usar as operações de manutenção de paz da ONU como uma alternativa viável" para reagir a emergências internacionais. Hull é o Diretor do Escritório de Manutenção da Paz e Operações Humanitárias, Departamento de Assuntos Relacionados às Organizações Internacionais, do Departamento de Estado.

VISÃO GERAL

Durante a Guerra Fria, as Nações Unidas só podiam lançar mão das operações multilaterais de paz nos poucos casos em que os interesses da União Soviética e do Ocidente não eram conflitantes. Nos 40 anos desde 1948 – quando a primeira missão de manutenção de paz da ONU foi criada – até 1988, o Conselho de Segurança da ONU aprovou um total de 13 operações desse tipo. Portanto, quase não havia necessidade de uma política formal dos Estados Unidos para a manutenção da paz durante esse tempo.

O final da Guerra Fria trouxe oportunidades históricas, mas trouxe também desafios históricos para a comunidade internacional. Agora que o mundo não está mais dividido em blocos ideológicos rivais, as facções beligerantes em lugares como o Camboja, El Salvador, Moçambique, e Angola apelam para a comunidade internacional, e mais particularmente para as Nações Unidas, para pedir ajuda no sentido de fazer com que a luta chegue a um fim e para conseguir a reconciliação política. Infelizmente, ao mesmo tempo, em outras partes do mundo, a diminuição da possibilidade de um conflito entre o Oriente e o Ocidente foi acompanhada pela erupção de uma série de conflitos que não eram guerras tradicionais, e que também não eram tão acessíveis aos esforços tradicionais de manutenção da paz. Enquanto isso, o sucesso da coalizão que agiu na Guerra do Golfo, ao repelir a invasão iraquiana ao Kuwait, fortaleceu as esperanças de que as coalizões internacionais, agora,

pudessem ser formadas com mais facilidade para repelir agressões.

Nos Bálcãs e em partes da antiga União Soviética, o fim do controle comunista permitiu que antigos conflitos étnicos e religiosos voltassem à tona com nova fúria. Na África, governos e movimentos políticos se beneficiaram de ódios pessoais, entre clãs, e entre etnias, para fazer campanhas de selvageria humana em uma escala poucas vezes vista neste século. Esses tipos de conflitos foram marcados pelos deslocamentos de grandes quantidades de civis cuja fuga para estados vizinhos ameaçava desestabilizar suas regiões e criar uma necessidade de assistência humanitária internacional em grande escala, e assistência aos refugiados. Em vários casos, nenhuma grande potência tinha um interesse suficientemente significativo para formar e liderar uma coalizão, como a que foi formada no caso do Kuwait. Portanto, as tentativas de lidar com esses conflitos se concentraram, inicialmente, na implementação de missões de manutenção de paz da ONU.

Isso resultou na revitalização do Conselho de Segurança da ONU, que estava paralisado há muito tempo. Concebida como a guardiã da paz e da segurança da comunidade internacional, a Organização das Nações Unidas se viu frente a frente com uma demanda sem precedentes de intervenção e expectativas mais altas no que se referia à sua capacidade de reagir. Em Ruanda, na Somália, e na Bósnia, esses esforços falharam, e ficou provado que eles estavam muito além da capacidade das

Nações Unidas propriamente dita. Em outros casos, as operações da ONU provaram ser especialmente úteis para acabar com conflitos que haviam custado caro aos Estados Unidos durante os anos da Guerra Fria. Os membros das tropas de manutenção da paz da ONU têm ajudado o Camboja, Moçambique, El Salvador, e mais recentemente, a Guatemala e a Libéria a por um fim a guerras civis devastadoras.

INTERESSES DOS ESTADOS UNIDOS

Durante o seu governo, o presidente Bush observou que as Nações Unidas estavam "se projetando como um instrumento central para a prevenção e resolução de conflitos e a preservação da paz. Aproximadamente na mesma época o ex-presidente Reagan ressaltou a necessidade de uma "força permanente da ONU – um exército de consciência – equipada e preparada para estabelecer santuários humanitários pela força se necessário." O ex-secretário de estado James Baker disse, em 1992, "a atividade de manutenção da paz da ONU é uma excelente compra e nós deveríamos reconhecer isso... Gastamos trilhões de dólares para vencer a Guerra Fria e deveríamos estar dispostos a gastar milhões de dólares para garantir a paz..." Governos sucessivos dos Estados Unidos têm compreendido que a participação dos Estados Unidos nas Nações Unidas serve para defender os interesses da América e para promover a causa da paz mundial.

As operações multilaterais de paz da ONU e de outras organizações, em certas ocasiões, representam a melhor maneira de impedir, conter ou resolver conflitos que poderiam, em outras circunstâncias, ter um custo muito mais elevado e ser muito mais mortais. Esses conflitos já custaram, ao contribuinte americano, bilhões de dólares em apoio e assistência humanitária. A ajuda de emergência nos casos de conflito na África é igual, e muitas vezes excede, todo o nosso orçamento de desenvolvimento para o continente. Os americanos pagam pela guerra de muitas formas; por outro lado, nós nos beneficiamos da paz. Nos locais em que a Organização das Nações Unidas continua a usar pessoal militar neutro para separar combatentes – no Oriente Médio, em Chipre e na fronteira entre a Índia e o Paquistão – o risco do retorno a uma situação de guerra é real, e em cada um desses casos, importantes interesses dos Estados Unidos seriam afetados se a guerra recomeçasse.

As operações de manutenção de paz da ONU continuam a oferecer aos Estados Unidos uma valiosa opção para lidar com ameaças à paz e à segurança em nível internacional, antes que elas afetem os nossos interesses tão diretamente que nos façam pensar em uma ação militar unilateral por parte dos Estados Unidos. A Organização das Nações Unidas, além disso, nos proporciona uma estrutura, mutuamente aceita, para a divisão de responsabilidades. Hoje, há menos de 700 americanos entre os 14.700 policiais civis e militares que estão servindo nas 16 missões que a ONU possui no mundo inteiro. E embora tenhamos um compromisso de pagar 25 por cento do custo das operações que aprovamos no Conselho de Segurança, trabalhar por meio das Nações Unidas significa que outros pagam a maior parte dos custos. Nós também nos beneficiamos por sermos capazes de nos fazer valer da voz da comunidade das nações em nome de uma causa que apoiamos.

As operações de manutenção de paz da ONU se encaixam em um espectro de opções para lidar com os conflitos e com a instabilidade. Dependendo da natureza da crise e do grau em que os interesses vitais dos Estados Unidos estão em jogo, podemos contar com a diplomacia ou apelar para a ação direta das forças armadas dos Estados Unidos. O que as operações de manutenção de paz da ONU nos oferecem é um meio termo entre essas extremidades do espectro e uma estrutura mutuamente aceita para compartilhar a responsabilidade com outros. Trata-se de um instrumento que, quando corretamente usado, já mostrou o seu valor muitas vezes.

LIÇÕES APRENDIDAS

A experiência dos esforços para a manutenção da paz na Bósnia e na Somália nos ensinou algumas poderosas lições a respeito dos limites do que as tropas de manutenção da paz podem fazer quando os beligerantes ainda estão engajados na violência. Isso não significa dizer que essas operações não salvaram milhares de vidas e não permitiram a entrega de suprimentos para apoio a pessoas inocentes. Mas o histórico dessas operações demonstra claramente que a comunidade internacional tinha que considerar outras opções se ela julgasse que uma ameaça à paz e à segurança em nível internacional exigisse uma intervenção, embora as

partes envolvidas ainda não tivessem resolvido iniciar um processo político para resolver o conflito.

Em meados de 1994, o governo adotou uma política formal para a reforma das operações multilaterais de paz. Reconhecendo as limitações da ONU, o governo se comprometeu a trazer os rigores da análise militar e política a cada nova missão de paz da ONU. Atendendo a nossos pedidos, o Conselho de Segurança agiu, mais ou menos na mesma época, no sentido de adotar um conjunto similar de normas para as suas deliberações. Os Estados Unidos apóiam operações de paz bem definidas, geralmente, como um ferramenta para proporcionar janelas finitas de oportunidade, para permitir que os combatentes resolvam suas diferenças e que as sociedades desestruturadas comecem a se reconstituir. As operações de paz não devem ser compromissos sem um fim definido. Em vez disso, elas devem ser vinculadas a soluções políticas concretas. Na medida do possível, cada operação de paz da ONU deve ter um prazo específico vinculado a objetivos intermediários ou finais, uma estratégia político-militar integrada, bem coordenada, com esforços de assistência humanitária, níveis especificados de contingentes, e uma estimativa orçamentária firme. Nos casos em que se estudar a possibilidade da participação de tropas americanas, os fatores a serem considerados são ainda mais rigorosos. A participação dos Estados Unidos deve defender os interesses dos Estados Unidos e deve ser considerada necessária para o sucesso da operação. O presidente Clinton nunca abriu mão do comando das forças dos Estados Unidos—e nunca o fará.

Além do maior rigor no processo decisório, tem havido melhorias substanciais na capacidade que a ONU tem de planejar e administrar responsabilidades ampliadas no campo da manutenção da paz. O Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU foi ampliado e reorganizado. Um Centro de Situações, que funciona 24 horas por dia, foi estabelecido, com moderna infra-estrutura de comunicações e processamento de informações. Os Estados Unidos têm cedido efetivos militares americanos para ajudar a manter esse departamento em funcionamento e para profissionalizá-lo. Continuamos a trabalhar em conjunto com as Nações Unidas para aperfeiçoar sua capacidade de responder rapidamente em âmbito mundial.

Essa cooperação, que dá continuidade ao trabalho iniciado pelos governos anteriores, e recebe informações das preocupações do Congresso e da nossa experiência recente, tem como objetivo garantir que o nosso uso das operações de manutenção da paz seja seletivo e mais eficaz. Na condição de um dos membros permanentes do Conselho de Segurança, podemos vetar qualquer operação da ONU que não coincida com os nossos interesses. Os Estados Unidos não apóiam a existência de um exército permanente da ONU; da mesma forma, não atribuímos a unidades específicas das forças armadas dos Estados Unidos a missão de participar das operações da ONU. Fornecemos informações a respeito da capacidade dos Estados Unidos para a manutenção de bancos de dados e para fins de planejamento.

Como resultado dessa abordagem mais disciplinada, nos últimos anos tem havido uma diminuição dramática na escala e no custo das operações de manutenção de paz da ONU. No ápice das operações de paz da ONU, no verão de 1993, havia 78.000 capacetes azuis no mundo inteiro. Hoje, há menos de 15.000. Da mesma forma, o custo total, anual, para os Estados Unidos, das operações de manutenção de paz, diminuiu de mais de 1 milhão de dólares para menos de 300 milhões de dólares para cada um dos últimos anos.

AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU NA ATUALIDADE

Desde a adoção dessa nova abordagem para a manutenção da paz, um número menor de missões da ONU tem sido criadas, e tem havido uma tendência maior, por parte do Conselho de Segurança, para solicitar a outras organizações que executem as operações que excedam a capacidade da ONU. Esse foi o caso no Haiti, onde uma força multinacional, liderada pelos Estados Unidos, entrou primeiro no país para estabelecer um ambiente seguro e estável no qual as responsabilidades de manutenção de paz pudessem ser repassadas para uma missão tradicional da ONU. Após os acordos de Dayton, houve uma divisão de trabalho entre a OTAN e as Nações Unidas, com a IFOR (Interim Force) [Força Temporária] e agora a SFOR (Stabilization Force) [Força de Estabilização] assumindo a responsabilidade dos aspectos militares da implementação na Bósnia, enquanto as Nações Unidas

ajudaram a policiar a reforma e a reintegração pacífica da Eslovênia Oriental à Croácia.

Outras organizações regionais têm assumido a liderança em áreas que são do seu interesse, frequentemente com o aval do Conselho de Segurança. Isso aconteceu na Albânia, para onde uma missão, liderada pela Itália, da OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe) [Organização Para a Segurança e Cooperação na Europa] foi enviada, para ajudar a estabilizar a situação e permitir a entrega de suprimentos de ajuda humanitária. Isso também aconteceu na República Centro-Africana, onde uma força multinacional africana, liderada pela França, interveio e abafou, com sucesso, uma série de motins militares. Tem havido, também, operações de manutenção de paz baseadas em certas regiões, na Libéria, em Serra Leoa, e no Cáucaso, com o deslocamento de grandes contingentes de tropas de paz da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental [Economic Community of West African States] (na Libéria e em Serra Leoa) e da Comunidade dos Estados Independentes (na Geórgia e no Tajiquistão). Em todo os casos, com exceção de Serra Leoa, pequenas missões de observadores da ONU, atualmente servem como autoridades neutras, trabalhando em conjunto com esses esforços regionais.

No futuro, o mais provável é que a Organização das Nações Unidas receba a incumbência de liderar missões de manutenção da paz nos locais em que os beligerantes tenham concordado em fazer um cessar fogo e um acordo de paz, mas que requeiram ajuda externa na implementação desse acordo. O histórico da ONU na execução desse tipo de missão é ótimo. Operações de manutenção de paz, concluídas com sucesso no Camboja, El Salvador, Moçambique, Guatemala, e Eslovênia Oriental, são exemplos da capacidade da ONU de desempenhar esse papel. Missões em andamento, dessa natureza, em Angola e no Tajiquistão estão progredindo bastante no sentido de alcançar seus objetivos. Cada vez mais, a polícia civil da ONU será solicitada para monitorar, orientar, e treinar as polícias locais que têm uma importância vital na restauração da estabilidade e na facilitação da saída das tropas de manutenção de paz.

As operações da ONU atenderam aos objetivos de segurança e de política externa dos Estados Unidos de várias maneiras nos últimos anos. Por exemplo:

- A missão de Observação da ONU [UN Observer Mission] na Libéria (UNOMIL), trabalhando em conjunto com o grupo da África Ocidental para a Monitoração do cessar-fogo [West African cease-fire Monitoring Group] (ECOMOG), ajudou a proporcionar um ambiente adequado para que houvesse uma eleição presidencial livre e justa, que pôs fim a uma década de agitações naquele país.
- Na Guatemala, um pequeno grupo de observadores da ONU supervisionou com sucesso, durante um período de três meses, a desmobilização, e as primeiras etapas da integração à sociedade, de um força de guerrilheiros que havia operado no país durante quase quarenta anos.
- A Administração de Transição da ONU Para a Eslovênia Oriental [UN Transitional Administration for Eastern Slavonia] (UNTAES) facilitou, com sucesso, a reintegração pacífica da região à Croácia e eliminou a possibilidade de um possível confronto entre a Croácia e a antiga República Iugoslava.
- No Haiti, todas as forças militares da ONU puderam se retirar, deixando apenas uma pequena operação de polícia civil da ONU para continuar a trabalhar no sentido de profissionalizar, de acordo com os princípios democráticos internacionais de policiamento, a Polícia Nacional do Haiti.
- No Tajiquistão, uma pequena missão de observadores da ONU continua ajudando o governo e o principal movimento de oposição a implementar um acordo de paz, para por um fim à sua guerra civil.
- Em Angola, uma pequena missão da ONU, oriunda de uma força da ONU de 7.000 pessoas que havia no país em 1996, está supervisionando as fases finais da implementação dos protocolos de Lusaka.
- As operações da ONU estão ajudando a evitar o ressurgimento da violência no Chipre, entre dois aliados da OTAN, a Turquia e a Grécia; entre a Índia e o Paquistão por causa da Cachemira; e entre Israel e seus vizinhos no Oriente Médio.
- Ao longo da fronteira entre o Iraque e o Kuwait, uma missão de observadores da ONU (financiada, em grande parte pelo Kuwait) está monitorando os

movimentos de tropas do Iraque e demonstrando que o mundo continua firme na sua oposição às ambições expansionistas de Saddam Hussein.

- Na África Central, uma pequena força da ONU trabalhará em conjunto com uma força inter-africana para ajudar a manter a ordem enquanto o governo implementa as reformas políticas, militares e econômicas básicas que possam garantir a estabilidade da República Centro-Africana a longo prazo.

CONCLUSÃO

Não esperamos que a Organização das Nações Unidas defenda os nossos interesses vitais, e nem podemos esperar que a ONU seja eficaz onde a aplicação decisiva de força militar é necessária. Mas, em muitas circunstâncias, a Organização das Nações Unidas nos permitirá influenciar os eventos sem assumir a responsabilidade total dos custos e riscos. Graças à ONU, o peso da lei e a opinião mundial ajudam a promover as causas e princípios que apoiamos. Ela pode proporcionar uma medida de confiança às facções beligerantes que já estão cansadas da guerra mas que ainda não se decidiram a fazer a paz. E quanto maior a capacidade que a Organização das Nações Unidas tiver de conter conflitos, menor será a probabilidade de termos que deslocar nossas forças armadas. Os Estados Unidos não são a polícia do mundo, mas nós, americanos, temos o maior interesse na contenção dos conflitos, na minimização da desorganização social, e

no respeito aos padrões internacionais de comportamento. Quando as emergências surgirem, responderemos de acordo com os nossos interesses, às vezes sozinhos, às vezes fazendo parte de uma coalizão, e às vezes através do mecanismo de uma organização internacional. Precisamos manter a flexibilidade de empregar as operações de manutenção de paz da ONU como uma alternativa viável, para não termos que enfrentar uma escolha cruel cada vez que um conflito estrangeiro ameaçar os nossos interesses: uma escolha moralmente inaceitável entre não fazer nada e intervir unilateralmente, com os soldados americanos assumindo todos os riscos.

As operações de manutenção de paz têm a capacidade, nas circunstâncias certas, de separar adversários, manter tréguas, facilitar a ajuda humanitária, permitir que os refugiados e pessoas deslocadas voltem para casa, desmobilizar combatentes, e criar condições sob as quais a reconciliação política possa ocorrer e eleições livres possam ser realizadas. Tais operações de manutenção de paz da ONU – cuidadosamente concebidas, sempre em fase de amadurecimento, e realizadas com sucesso – são investimentos na paz, altamente compensadores. Elas podem ajudar a alimentar novas democracias a diminuir a onda global de refugiados, reduzir a probabilidade de intervenções indesejadas por parte de potências regionais, e impedir que pequenas guerras se transformem em conflitos maiores cujo preço em vidas e tesouros seria muito mais elevado. ©

A ATIVIDADE DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU TRABALHA A PARTIR DA LIÇÕES APRENDIDAS E DO PROGRESSO OBTIDO

*Uma avaliação da embaixadora americana Nancy Soderberg
Representante Alternativa dos Estados Unidos Para Questões Políticas Especiais nas Nações Unidas [Alternate
U.S. Representative for Special Political Affairs, United Nations]*

Nos últimos anos, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU [Department of Peacekeeping Operations] (DPKO) tem apresentado "melhorias significativas na capacidade de resposta operacional, na capacidade de se sustentar logisticamente, e na transparência e responsabilidade financeira no que se refere às operações de manutenção de paz," diz a embaixadora Nancy Soderberg, dos Estados Unidos. "Agora que o volume das operações de manutenção de paz está se estabilizando, o DPKP pode se beneficiar do progresso conseguido nos últimos anos para enfrentar os desafios futuros na área da manutenção da paz, com uma capacidade de gerenciamento que se mantém estável." Soderberg é Representante Alternativa dos Estados Unidos Para Questões Políticas Especiais nas Nações Unidas [Alternate U.S. Representative for Special Political Affairs, United Nations]. A seguir apresentamos as respostas de Soderberg às perguntas feitas pela "Agenda de Política Externa dos EUA"

PERGUNTA: A senhora poderia descrever a extensão do envolvimento dos Estados Unidos nas operações de manutenção da paz da ONU?

SODERBERG: Até 15 de abril, havia 16 operações de manutenção da paz da ONU em andamento, envolvendo aproximadamente 14.700 pessoas. Todas as operações de manutenção da paz da ONU são autorizadas e continuamente avaliadas pelo Conselho de Segurança da ONU. Como membro permanente do Conselho de Segurança, os Estados Unidos têm um papel predominante na avaliação da necessidade de cada nova operação de manutenção de paz, na decisão de dar início a uma nova operação de manutenção de paz, orientar a operação de manutenção da paz em andamento para que ela siga na direção certa, e encerrar a operação de manutenção da paz no momento certo. Devido ao fato de os Estados Unidos terem o direito de veto no Conselho de Segurança, uma operação de manutenção da paz da ONU não pode ser autorizada sem o seu apoio. A contribuição dos Estados Unidos, sob a forma de tropas para as operações dessa natureza da ONU sempre foi importante. Com 681 pessoas em fevereiro de 1998, os Estados Unidos estavam no oitavo lugar entre as 71 nações que enviam tropas, observadores militares, e monitores de polícia civil para as operações de manutenção da paz da ONU. No momento, existem americanos servindo em operações de manutenção da paz e missões de observação da

ONU, em várias partes do mundo, incluindo o Haiti, a Bósnia, a antiga república iugoslava da Macedônia, o Saara Ocidental, a Geórgia, e o Oriente Médio.

P: De que forma a ONU determina quando e onde organizar uma operação de manutenção da paz? Esse é um processo eficaz?

SODERBERG: Segundo o Estatuto da ONU, o Conselho de Segurança tem a obrigação de tratar das situações, no mundo inteiro, que ameaçam a manutenção da paz e da segurança internacional. Qualquer membro do Conselho de Segurança, seja por sua conta, ou atendendo a um pedido de qualquer nação, pode, formalmente, denunciar ao Conselho a existência de uma ameaça à paz e à segurança, e pode também dizer se uma operação de manutenção da paz deve ser considerada. A pedido do Conselho de Segurança, e sob a supervisão do Secretário Geral da ONU, o Secretariado da ONU prepara planos de contingência detalhados e estimativas orçamentárias que ajudam o Conselho de Segurança a tomar decisões baseadas em informações, sobre a prudência e a utilidade de uma operação de manutenção da paz da ONU que estiver sendo considerada. Ao mesmo tempo, membros do Conselho de Segurança trabalham em conjunto, informalmente, e consultam as suas capitais para determinar o mandato da operação. Em cada caso, pede-se ao Conselho de Segurança que chegue a um

consenso a respeito da resposta apropriada às ameaças à paz e a segurança em nível internacional.

P: Nos últimos anos, a Organização das Nações Unidas mudou a abrangência e o mandato das operações de manutenção da paz, incluindo, por exemplo, o uso de polícia civil para treinar os policiais locais. Como os Estados Unidos vêem essa mudança?

SODERBERG: O Conselho de Segurança da ONU e o Secretariado da ONU aprenderam muitas lições importantes em Ruanda, na Somália e na antiga Iugoslávia, e cada operação subsequente. A mudança que você mencionou reflete essa evolução, que tem sido decididamente positiva, refletindo as realidades de hoje. Aprendemos quais são os limites e qual é a utilidade das operações de manutenção da paz da ONU, e o mesmo tempo desenvolvemos uma percepção da importância de ter um planejamento para as contingências; de respostas mais rápidas; de uma logística mais simplificada, com maior transparência e responsabilidade; e total integração dos esforços políticos, humanitários, e de manutenção da paz. Essas lições foram implementadas às operações atuais de manutenção da paz. A paz é grandemente fortalecida quando um sistema, digno de crédito, de garantia do cumprimento da lei, está sendo utilizado, quando um processo político genuíno se encontra à disposição dos cidadãos, e quando as pessoas podem viver nos seus lares e frequentar suas escolas e igrejas. No que diz respeito à polícia civil, a Organização das Nações Unidas pode fazer uma contribuição muito positiva no sentido de garantir a estabilidade e a paz, deslocando forças policiais civis internacionais para ajudar a treinar, orientar, e monitorar a polícia local e nacional.

P: Após a expansão do papel das tropas de manutenção de paz, há outras entidades da Organização das Nações Unidas mais envolvidas nas operações de manutenção da paz?

SODERBERG: Um dos principais progressos nas operações de manutenção da paz da ONU nos últimos dois anos foi a integração dos vários departamentos do Secretariado da ONU e nas Agências Especializadas da ONU no planejamento e na participação dessas operações. Um dos mais importantes elementos do pacote Via I do secretário-geral Kofi Annan era assegurar a total coordenação interdepartamental dos

elementos políticos, humanitários, e militares das operações de manutenção da paz da ONU. Hoje, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU funciona em conjunto com o Departamento de Assuntos Políticos, o Departamento de Assuntos Humanitários, o Escritório de Assuntos Legais, o Alto Comissariado de Refugiados e Direitos Humanos, e o Programa Mundial de Alimentação, no planejamento e execução das operações de manutenção da paz da ONU.

P: O governo dos Estados Unidos está trabalhando com afinco para reformar a Organização das Nações Unidas e para torná-la mais eficiente. Quais são as mudanças que a senhora gostaria de ver nas operações de manutenção da paz da ONU?

SODERBERG: No decorrer dos últimos anos, a sede da ONU conseguiu fazer um progresso significativo no sentido de planejar e executar com eficácia as operações de manutenção da paz. O Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO) conseguiu fazer melhorias significativas na capacidade de resposta operacional, sustentação logística, e transparência e responsabilidade financeira no que tange às operações de manutenção da paz. Agora, com a estabilização do volume de operações de manutenção da paz, o DPKO pode se beneficiar do progresso obtido nos últimos anos para enfrentar os desafios futuros na área da manutenção da paz, com uma capacidade gerencial mais bem estabelecida.

Além disso, os Estados Unidos e outros países membros estão trabalhando com a Organização das Nações Unidas para simplificar a organização do DPKO e implementar uma estratégia mundial de gerenciamento de ativos – incluindo um sistema automatizado e integrado de gerenciamento de inventário, gerenciamento de manutenção, e suprimentos. Estamos continuando com o desenvolvimento da Base de Logística da ONU em Brindisi, Itália, como parte integral do programa mundial de gerenciamento de ativos. E estamos ajudando a desenvolver o Quartel General das Missões de Posicionamento Rápido. Essas providências darão à Organização das Nações Unidas as condições de responder rapidamente às emergências na área de manutenção da paz, assim como na área humanitária; manter o crescimento no desenvolvimento de contratos de contingência para prestar apoio a

operações de manutenção da paz; completar a implementação das normas da ONU a respeito da segurança das informações; e manter o crescimento do Sistema de Prontidão da ONU, no qual a Organização das Nações Unidas e os estados-membros compartilham informações detalhadas para facilitar o planejamento e a preparação das missões de manutenção da paz.

P: Antes de os Estados Unidos poderem atribuir recursos a uma operação de manutenção da paz, o governo precisa seguir um procedimento de notificação ao Congresso. A senhora poderia descrever esse processo, por favor?

SODERBERG: De acordo com a lei, o governo tem a obrigação de notificar o Congresso 15 dias antes de votar no Conselho de Segurança da ONU a favor de qualquer missão de manutenção de paz – seja ela uma missão nova ou a expansão de uma missão em andamento. A finalidade desse período é permitir que o Congresso apresente quaisquer perguntas ou objeções a respeito das propostas. Nesse período, o governo tem também uma oportunidade de explicar ao Congresso os detalhes da operação, os custos previstos, a ameaça à paz e à segurança em nível internacional, e os interesses referentes à segurança nacional dos Estados Unidos, de modo geral. Embora qualquer membro do Congresso possa pedir informações, geralmente as comissões que têm jurisdição sobre quaisquer despesas com as operações de manutenção da paz e com as regiões envolvidas serão consultados. Tais comissões são a Comissão de Relações Exteriores do Senado; a Comissão de Relações Internacionais da Câmara; Comissões de Orçamento da Câmara e do Senado a Respeito do Comércio, da Justiça, do Estado, do Poder Judiciário e dos Órgãos Governamentais Relacionados; a Comissão do Senado para as Forças Armadas; e a Comissão de Segurança Nacional da Câmara. Na maioria dos casos, após muitas consultas, o governo e o

Congresso têm concordado nas questões referentes à de manutenção da paz.

P: Recentemente vimos, em Serra Leoa, uma organização regional – a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental [Economic Community of West African States] (ECOWAS) – organizar um contingente militar para devolver o poder a um governo eleito, após o mesmo ter sido derrubado por um golpe militar. Os Estados Unidos apóiam esse tipo de ação por parte de organizações regionais de manutenção da paz?

SODERBERG: No caso de Serra Leoa, o Conselho de Segurança – incluindo os Estados Unidos – endossou o papel da ECOWAS na devolução do poder ao governo do presidente Ahmad Tejan Kabbah. Cada vez mais, a Organização das Nações Unidas está trabalhando com organizações regionais para ajudar a ampliar a sua capacidade de tratar dos aspectos políticos, humanitários e de manutenção da paz, da resolução de conflitos. Embora a Organização das Nações Unidas continue a ser a instituição com a maior capacidade de planejar e conduzir operações de manutenção da paz, no mundo, as organizações regionais podem ter um importante papel quando se trata de progredir no sentido de resolver os problemas por sua conta. O envolvimento em nível regional pode também ajudar os países a desenvolver qualificações essenciais para tratar dos problemas antes que eles se transformem em crises internacionais. A Iniciativa de Resposta às Crises na África, por exemplo, foi desenvolvida pelo presidente Clinton para ajudar os países africanos a adquirir a capacidade de trabalhar em conjunto, seja sob a forma de uma coalizão multinacional sob a bandeira da ONU no caso de uma crise humanitária, ou em uma situação tradicional de manutenção da paz. ●

POLÍTICA DA MANUTENÇÃO DA PAZ: A OPINIÃO DO DEPARTAMENTO DE DEFESA

James A. Shear

Vice-Secretário Assistente de Defesa Para Assuntos Referentes à Manutenção da Paz e à Assistência Humanitária

[Deputy Assistant Secretary of Defense for Peacekeeping and Humanitarian Assistance]

Operações eficazes de manutenção da paz requerem treinamento realista para tratar dos cinco elementos das operações modernas de paz: terreno, condições meteorológicas, refugiados, organizações não-governamentais, e a mídia. No entanto, em última análise, para que se obtenha bons resultados é necessária a utilização de uma série de instrumentos militares e civis de manutenção da paz, diz Shear, assim como uma saudável dose de paciência e um compromisso sério, por parte dos beligerantes, no sentido de resolver suas diferenças e de aproveitar, ao máximo, a ajuda externa. Shear é o vice-secretário assistente de Defesa Para Assuntos Referentes à Manutenção da Paz e à Assistência Humanitária

Poucos aspectos da política de segurança representam um desafio maior para o governo dos Estados Unidos – e especialmente para o Departamento de Defesa – do que as operações de manutenção da paz. Sem dúvida, tais operações podem trazer grandes benefícios para os Estados Unidos. Elas ajudaram, significativamente, a promover os interesses dos Estados Unidos em lugares diversos como a Bósnia-Herzegovina, a antiga República Iugoslava da Macedônia, o Haiti, a Guatemala, e a Geórgia. Regiões como a América Central e o sul da África, conhecidas há muito tempo pelo seu passado de violência e pela sua instabilidade crônica, estão muito mais estáveis atualmente, em parte por causa dos efeitos atenuadores de conflito das atividades de manutenção da paz.

Essa é a notícia boa. A notícia ruim é que as operações de paz não deixam de ter seus perigos ou conseqüências indesejadas. Assim como elas podem fazer coisas por nós, temos que tomar cuidado com o que elas podem fazer conosco. Se não forem adequadamente concebidas e executadas, tais operações podem se transformar em compromissos a longo prazo em áreas instáveis. E além do mais, elas podem, às vezes, minar a disposição dos beligerantes de assumir os seus próprios problemas; e elas podem expor nossas forças a riscos indesejados, cobrar um pesado tributo dos nossos recursos, e prejudicar nossa prontidão para lutar em outros conflitos. Nenhum desses problemas, por si só, constitui um impedimento, mas eles sugerem a necessidade de agirmos com cautela e de escolhermos bem os nossos envolvimento.

A partir de 1994, com a sua Diretriz Presidencial 25, o governo Clinton tem se esforçado para simplificar e melhorar o desempenho da atividade multinacional de manutenção da paz. Nos últimos anos, com exceção da Bósnia, tem havido uma tendência a evitar as operações em grande escala, com múltiplos componentes, em favor de esforços menores, com um foco mais local, alguns liderados pela ONU, outros organizados regionalmente, ou coalizões formadas com finalidades específicas. Essa mudança na ênfase reflete as preferências da política dos Estados Unidos, assim como inovações substanciais na maneira pela qual as operações de paz são organizadas e conduzidas.

Em termos políticos mais amplos, a atividade de manutenção da paz deve ser considerada um meio, e não um fim. Ela não é uma estratégia, e sim uma ferramenta a ser orientada por interesses estratégicos mais abrangentes, dos Estados Unidos. Embora ela possa ser valiosa na prevenção, contenção, e resolução de conflitos regionais, a parte difícil é descobrir quando uma situação pede o uso dos instrumentos de manutenção da paz. A manutenção da paz tem a maior utilidade quando o conflito está em uma situação de impasse, os beligerantes estão cansados, e a continuidade da luta apenas significa mais privações. Se, por outro lado, os oponentes preferem a guerra a qualquer resultado negociado possível, ou se a dinâmica do conflito sugerir um resultado militar em vez de diplomático, é difícil imaginar que a manutenção da paz possa ter um valor significativo a longo prazo.

No que diz respeito à participação dos Estados Unidos em operações internacionais de manutenção da paz, a nossa postura é de um envolvimento seletivo. Examinamos cada operação proposta de acordo com os seus méritos, avaliando se o nosso envolvimento ajudaria a melhorar as perspectivas de uma missão proposta, e também se os recursos necessários para apoiar a nossa participação seriam compatíveis com os interesses que temos em jogo em uma determinada situação. Mas o envolvimento operacional – por mais seletivo que seja – é apenas uma parte da situação. Também acreditamos que o treinamento na atividade de manutenção da paz pode ser um ponto focal útil para a cooperação regional. Estamos prontos para ajudar nesses esforços, reconhecendo que os termos e condições para a cooperação regional devem ser estabelecidos pelos próprios oponentes, e não impostos por elementos externos.

Embora o Departamento de Defesa traga um grande número de questões às discussões de política de manutenção da paz, quatro tópicos merecem atenção especial:

TREINAMENTO

O treinamento é um pré-requisito essencial para operações eficazes. Nosso lema é "treinar para a guerra; adaptar-se para a paz." Esse aforismo significa que devemos nos assegurar de que nossas forças armadas estejam preparadas para lutar e vencer as guerras do nosso país, mas que possuam a capacidade de conduzir operações de manutenção da paz quando solicitadas. Aprendemos que os principais ingredientes de uma operação de paz bem sucedida são soldados bem treinados e disciplinados sob o comando de líderes habilidosos e competentes, agindo segundo um mandato definido com clareza.

Nossos soldados e fuzileiros navais possuem habilidades de combate que podem ser facilmente adaptadas às necessidades de uma operação de paz, desde que disponham do tempo necessário para se adaptar à natureza da operação, suas normas de envolvimento, e seus termos de referência. A experiência tem demonstrado que podemos, de fato, nos preparar para as operações de paz por causa do tempo necessário para estabelecer uma missão política e identificar os países cujas tropas vão participar da missão, além do número

de pessoas que comporão o contingente de cada país. Durante esse período preparatório, os comandantes de visão, como o General de Divisão – do Exército dos Estados Unidos – William Nash, que comandou o pessoal da Força de Implementação - IFOR (Implementation Force), desenvolveram normas eficazes de treinamento para operações de paz para as suas unidades de combate e conduziram um treinamento intensivo, realista, que incorporou os cinco elementos das operações modernas de paz – terreno, condições meteorológicas, refugiados, ONGs (organizações não-governamentais), e a mídia. Contando com cenários realistas para treinamento, ele criou uma força de primeira linha capaz de sustentar uma paz de grande fragilidade.

Há os que defendam a atribuição da missão de paz a forças especializadas. Não somos a favor dessa abordagem porque ela limita a nossa capacidade de atender às muitas e variadas contingências que nossa estratégia de defesa impõe às nossas forças armadas. Embora outras nações adotem essa política, esse é um luxo que não podemos manter, devido à natureza global dos nossos compromissos. Sempre que colocamos um membro das forças armadas dos Estados Unidos em um local, estamos demonstrando uma atitude política. Precisamos estar preparados para sermos desafiados porque as forças que se opõem ao processo de paz reconhecerão que se expulsarem as forças armadas dos Estados Unidos, eles alcançarão o sucesso. Tropas americanas que somente sejam treinadas para a manutenção da paz não lidarão de maneira eficaz com essa situação.

No "front" internacional, o governo tem estado à frente do esforço para se desenvolver normas comuns para o treinamento da atividade de manutenção da paz, e instituiu um trabalho com o objetivo de aperfeiçoar a capacidade de treinamento de alguns países. Essa iniciativa é conhecida como Aperfeiçoamento da Capacidade Internacional de Manutenção da Paz [Enhanced International Peacekeeping Capabilities] (EIPC). Ela dirige a sua atenção para o desenvolvimento de políticas nacionais de manutenção da paz e programas de formação militar/treinamento em nações selecionadas que apresentam o potencial para a atividade de manutenção da paz. Recentemente o Congresso destinou 7 milhões de dólares em verbas para custear a execução das propostas do programa

EIPC. Em abril de 1998, o governo propôs que nove países recebessem verbas do programa EIPC no exercício de 1998.

A principal tarefa do EIPC é ajudar a aperfeiçoar as competências desses países no campo da manutenção da paz até um ponto em que eles demonstrem uma capacidade de desenvolver, unilateralmente, e manter uma capacidade digna de crédito, de manutenção da paz. O programa também procura promover padrões comuns, internacionalmente aceitos, de doutrina para o treinamento e a formação de oficiais, e para o desenvolvimento de sistemas de informação e procedimentos para aperfeiçoar a inter-operabilidade das forças no campo.

No ano passado, o Departamento de Defesa organizou uma reunião dos comandantes de vários centros de treinamento de unidades de manutenção da paz e representantes do Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU, para desenvolver normas para a seleção e treinamento de observadores militares. Essa é a primeira vez que um consenso internacional tão amplo foi obtido no estabelecimento de responsabilidades em nível nacional para observadores militares. Esperamos que as normas sejam publicadas pela Organização das Nações Unidas em abril de 1998. Como resultado da conferência, outras nações já estão se oferecendo para ajudar a desenvolver normas de manutenção da paz para os contingentes das tropas que participam das missões tradicionais da Seção VI [Chapter VI] da ONU. Participaremos desse trabalho na quarta reunião anual da Associação Internacional de Centros de Treinamento Para Manutenção da Paz [International Association of Peacekeeping Training Centers] (IAPTC) em maio de 1998.

PROTEÇÃO DA FORÇA

A proteção das tropas de manutenção da paz continua a ser uma das nossas principais preocupações. As áreas de missão nas quais as tropas de manutenção da paz operam pode ser instáveis, e às vezes, caóticas. Além disso, vários líderes podem não ter o controle adequado de suas facções, enquanto elementos criminosos fora do controle das facções na área de operação podem querer se aproveitar da situação. O Departamento de Defesa reconhece esses riscos, e é por isso que nossa decisão de

participar sempre é submetida à aprovação dos mais altos escalões do governo dos Estados Unidos. O problema é que a Organização das Nações Unidas tradicionalmente não arma o seu pessoal, particularmente os observadores militares, para ressaltar a sua imparcialidade e, portanto, evitar que eles sejam vítimas de violência política. Mas embora essa abordagem seja útil no "front" político, ela também faz com que os observadores militares sejam alvos tentadores para criminosos e ladrões. Na Geórgia e em outros locais, observadores militares da ONU já foram feitos reféns e foram vítimas de outros crimes.

O que podemos fazer? Há algumas providências que podemos tomar para melhorar a proteção da força de manutenção da paz. Primeiro, precisamos continuar a treinar o nosso pessoal para lidar com possíveis ameaças, fazendo com que ele fique ciente da situação no local durante o seu treinamento antes do deslocamento. Segundo, podemos apoiar nosso pessoal militar com informações táticas, equipamentos de proteção, e outras formas de apoio durante o seu turno de operações, e podemos fazer avaliações periódicas da proteção da tropa. Terceiro, podemos insistir, antes de deslocar qualquer grupo para conduzir uma missão de paz, para que a organização patrocinadora – seja ela a Organização das Nações Unidas, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ou outra entidade – tome as medidas adequadas de proteção da tropa, em conformidade com os riscos e os requisitos operacionais. Por último, podemos exigir que os signatários do acordo de paz mantenham o seu pessoal sob controle e que prometam que tomarão providências visíveis contra os autores de quaisquer violações.

SEGURANÇA PÚBLICA

Por mais estranho que possa parecer, a ordem pública é freqüentemente a primeira vítima da paz. Durante um conflito, as facções armadas têm meios de manter uma certa medida de ordem e disciplina nas áreas sob seu controle. É claro que pode não ser uma ordem justa., mas o crime civil é quase sempre eliminado. Após o término do conflito, e depois que as facções armadas começam a se desmobilizar, soldados que recentemente perderam o emprego chegam às ruas. Freqüentemente essas pessoas não têm emprego e têm acesso a armas leves. Para sobreviver, em desespero de causa, elas tendem a apelar para o crime. Para agravar o problema, as forças policiais

loais podem ter sido dizimadas durante a guerra, e os tribunais e cadeias podem ter sido destruídos. E portanto, essas instituições não terão condições de, por seus próprios meios, manter a criminalidade sob controle.

É claro que ajudar a restaurar o sistema de justiça criminal local é uma tarefa necessária em muitas operações de manutenção da paz. Nos últimos anos, a comunidade internacional começou a compreender, de maneira mais completa, essa dimensão de uma operação de paz. O governo dos Estados Unidos pretende trabalhar com outros países e com organizações internacionais e regionais que têm uma mentalidade similar, para melhorar os instrumentos do mundo para essa tarefa. Tem havido muitas inovações nas operações recentes que podem ser úteis para a uma aplicação mais ampla. No Haiti, os monitores internacionais de polícia civil (CIVPOL) permaneceram no teatro de operações depois da saída das tropas de manutenção da paz da ONU. Sua proteção teve o apoio de uma pequena unidade especial de polícia civil que a Organização das Nações Unidas trouxe da Argentina. Essa foi a primeira ocasião em que a CIVPOL da ONU permaneceu após o término nas operações das tropas de manutenção da paz. Na operação de paz, liderada pela OTAN, na Bósnia, há planos de instalar uma força policial, composta por unidades civis paramilitares, para ajudar a manter a segurança pública.

UMA SAÍDA ELEGANTE

Na Bósnia, aprendemos que o que é importante são as condições em que se sai, e não a data em que se sai. Os prazos têm alguma utilidade no sentido de ajudar a comunidade internacional a pressionar as forças locais para que haja condições de se sair em tempo hábil; e é claro que não se pode manter tropas instaladas em um

teatro de operações indefinidamente. Mesmo assim, fica patente que o sucesso deve ser medido por uma simples condição: A paz ou uma estabilidade durável permanece por um período razoável de tempo após a partida das forças internacionais? A dificuldade é que para que se consiga uma estabilidade durável, é preciso que o tecido da sociedade seja urdido novamente antes da partida das tropas de manutenção da paz. A verdadeira recuperação requer uma abordagem de desenvolvimento. Essa é uma tarefa extremamente difícil – e as forças militares não são o instrumento correto para fazer isso. A comunidade internacional precisa ter instrumentos de ajuda e desenvolvimento civil à sua disposição, que possam ajudar a ressuscitar uma sociedade após um conflito. As tarefas que precisam ser executadas são muitas, e são assustadoras. Elas variam desde ajudar as crianças a se recuperar do trauma psicossocial até reconstruir a confiança e o discurso público, e restabelecer as instituições governamentais para executar os serviços básicos do governo, como a justiça criminal (já mencionada), o controle da economia, a coleta de lixo, e os serviços médicos.

Em última análise, não existem fórmulas mágicas para se obter resultados bem sucedidos nas operações de manutenção da paz. É preciso ter paciência e uma série de instrumentos – tanto civis quanto militares – para manobrar os beligerantes em direção à paz; e, no final, é preciso que as facções antagônicas queiram resolver suas diferenças e utilizar, da melhor maneira possível, a ajuda externa. Se elas não tiverem essa intenção, a receita para a política é simples – não envie a tropa de manutenção da paz. ●

O PAPEL DA OTAN NA BÓSNIA: PASSADO, PRESENTE E FUTURO

*Embaixador dos Estados Unidos Alexander Vershbow
Representante Permanente dos Estados Unidos no Conselho do Atlântico Norte
[U.S. Permanent Representative on the North Atlantic Council]*

Para a Aliança da OTAN, o significado da Força de Implementação [Implementation Force] (IFOR) e da Força de Estabilização [Stabilization Force] (SFOR) "transcende a Bósnia e os Bálcãs," diz o embaixador Alexander Vershbow, Representante Permanente dos Estados Unidos no Conselho do Atlântico Norte. "Ao trazer a paz à região, nós também revitalizamos a Aliança e ajudamos a definir o seu papel no futuro." Vershbow acredita que "permanecendo por um período um pouco mais longo agora, podemos ter a certeza de que, quando retirarmos as nossas tropas da Bósnia, elas não precisarão voltar."

Na Bósnia, os canhões já estão silentes há quase dois anos e meio graças à OTAN, e parece que é fácil considerar as operações da Aliança na Bósnia como um fato consumado. Agora, uma operação liderada pela OTAN na Bósnia já faz parte da paisagem local. Mas não devemos nos esquecer de que o caminho até lá foi difícil. Esse deslocamento tem uma relação muito forte com a atual vitalidade da OTAN e com o seu desenvolvimento futuro, aos nos aproximarmos do 50º aniversário do Tratado de Washington e de um novo século.

Hoje a Bósnia é uma história de sucesso para a OTAN, e é vista como uma coroação de todos os esforços dos últimos sete anos, no sentido de transformar a Aliança. Mas também precisamos aprender com os muitos erros que quase fizeram com que a Bósnia arruinasse a OTAN. Temos que pensar a respeito disso e em seguida incorporar essas importantes lições ao novo Conceito Estratégico da OTAN, que estamos começando a rever agora.

Neste artigo, explicaremos as tarefas da OTAN para o século XXI e o pensamento que norteia o nosso planejamento de defesa, que por sua vez guiará o desenvolvimento das forças aliadas que serão necessárias para executar essas tarefas. Se não estudarmos e aplicarmos essas lições à nossa maneira de pensar sobre o futuro da OTAN, teremos errado o alvo.

OPORTUNIDADES PERDIDAS

No início, os líderes da OTAN insistiram em dizer que

a Bósnia não era um teste para a "nova" OTAN. No entanto, a Bósnia era de fato, vista pelo público e pelos políticos como um teste mais amplo – um teste no qual a Aliança estava falhando. A experiência da OTAN na Bósnia era, até agosto de 1995, um exemplo de frustração e de oportunidades perdidas. A linguagem decisiva nos comunicados da OTAN após a resolução dos aliados de reagir à agressão e cumprir as resoluções do Conselho de Segurança da ONU encobria sérias fricções na relação transatlântica que, em alguns momentos, chegou quase ao rompimento de relações.

ADAPTAÇÃO DA OTAN: A TEORIA SUPERA A PRÁTICA

Outra maneira de interpretar o início do envolvimento da OTAN na Bósnia é como uma lição objetiva sobre o hiato entre a teoria e a prática. A partir de 1990, com a dissolução do Pacto de Varsóvia e o colapso da União Soviética, a OTAN – orientada por iniciativas concebidas pelos Estados Unidos – iniciou um ambicioso esforço para se reestruturar, com o objetivo de lidar com os desafios do período pós-Guerra Fria. Isso incluía uma nova estratégia que acrescentava o diálogo, a cooperação, o gerenciamento de crises, e a manutenção da paz, à missão básica da defesa coletiva. Com a criação do NACC [Conselho de Cooperação do Atlântico Norte] (North Atlantic Cooperation Council), a OTAN também começou a lastrear as novas democracias da Europa na "comunidade de estabilidade da Aliança." Resumindo, a OTAN agiu com rapidez – teoricamente – para estar pronta para lidar com conflitos locais na Europa, e para criar uma base para ações conjuntas entre

os países-membros da OTAN e aqueles que não fizessem parte da OTAN. Mas com a eclosão da guerra na Eslovênia, depois na Croácia e, subseqüentemente na Bósnia, os países-membros da OTAN decidiram não envolver a Aliança – sob o ponto de vista militar e nem político.

Havia muitas razões: a Iugoslávia era considerada "fora da área" e fora das funções básicas tradicionais da OTAN. A Iugoslávia era considerada, em ambos os lados do Atlântico, como um problema europeu, que deveria ser resolvido por instituições européias. Na verdade os dois lados do Atlântico subestimaram grandemente o perigo de uma guerra ampliada nos Bálcãs e a ameaça que ela representava para a estabilidade na região – e para a Europa inteira.

A inação da OTAN refletia a ambivalência de muitos membros da Aliança a respeito do uso, de fato, do poder militar da OTAN em uma atuação fora de área, que representava uma não-conformidade com o Artigo V [veja a nota de rodapé 1]. Isso deu origem à decisão – intencional ou por omissão – de atribuir à Comunidade Européia (CE) o papel principal no gerenciamento da crise, em conjunto com a Organização das Nações Unidas. Ambas as instituições assumiram missões impossíveis: diplomacia da CE sem a força para apoiá-la, e a tradicional missão de manutenção da paz/assistência humanitária da ONU em meio a um intenso conflito.

As contribuições da OTAN – o uso do poder aéreo para garantir a observância da zona de exclusão e o uso de forças navais para o cumprimento das sanções no Adriático – ajudaram a conter o conflito, mas pouco fizeram para contribuir para uma solução. Embora militarmente eficazes e politicamente significativas como as primeiras missões militares reais da OTAN, elas pouco fizeram para desfazer a impressão de que a OTAN estava falhando no seu primeiro teste de verdade.

Além disso, havia uma grave divergência entre as posições americanas e européias, tanto a respeito do conflito propriamente dito quanto do método adequado para por um fim ao mesmo. Na visão dos Estados Unidos, só haveria uma resolução do conflito quando fosse usada pressão militar, de fato, contra os sérvios da Bósnia, para convencê-los a parar com a agressão. Essa era a base da malfadada iniciativa "lift-and-strike"

[ponte aérea e ataque] do então secretário de Estado Warren Christopher: não impulsionar os muçulmanos da Bósnia para uma vitória militar, mas convencer os sérvios da Bósnia a aceitar o plano Vance-Owen, proposto pelo ex-secretário de Estado Cyrus Vance e pelo ex-ministro das Relações Exteriores britânico David Owen. O plano de paz previa a divisão da Bósnia-Herzegóvina em dez cantões etnicamente distintos, o que impediria o país de se dividir em três estados étnicos diferentes.

Nos dois anos seguintes, os Estados Unidos fizeram, repetidamente, esforços para utilizar o poderio aéreo da OTAN, tanto para minar os esforços dos sérvios para sufocar Sarajevo e outras "áreas de segurança" quanto para proporcionar a alavancagem necessária para a busca de um acordo político. Esses esforços foram frustrados pela compreensível preocupação dos nossos aliados europeus com a segurança das suas tropas da UNPROFOR [Força de Proteção da ONU] (UN Protection Force) que estavam na área, e uma obsessão pela igualdade. Essa foi a base para a invenção da "chave dupla", que acabou sendo inviável quando os sérvios testaram a determinação da OTAN em 1993, 1994, e na primavera de 1995.

Como ficou claro que a OTAN só conseguia dar uns "tapas na mão", em resposta a ataques sérvios a áreas de segurança, o Congresso dos Estados Unidos exerceu pressão para que o embargo de armas fosse unilateralmente suspenso, exacerbando ainda mais a tensão entre os dois lados do Atlântico. No momento em que a OTAN estava prestes a começar a se preparar formalmente para se envolver, a credibilidade da Aliança estava ameaçada, e as relações entre os dois lados do Atlântico estavam em baixa. Ao mesmo tempo, os esforços diplomáticos não estavam dando resultado algum: os sérvios da Bósnia nem ao menos queriam usar o plano do Grupo de Contato como base para discussão.

O QUE SAIU ERRADO?

Muitas lições podem ser tiradas desse período. Primeiro, houve o erro fundamental de não admitir o envolvimento da OTAN no início da crise, quando a ameaça do uso da força poderia ter impedido o crescimento do conflito e produzido uma solução política que teria salvo dezenas de milhares de vidas. Além disso, a missão atribuída à Organização das

Nações Unidas era impossível e incoerente. Embora o Conselho de Segurança tenha tratado os sérvios como agressores e autorizado "todos os meios necessários" para se opor a essa agressão, as tropas de manutenção da paz nunca receberam esses meios, e em vez disso adotaram uma postura de imparcialidade na implementação das resoluções da ONU e na entrega de itens de ajuda humanitária. Essa incoerência foi exacerbada quando os Estados Unidos procuraram empregar a ameaça do poderio aéreo da OTAN – tentando, na verdade, combinar uma missão coercitiva dirigida aos sérvios da Bósnia com uma posição imparcial e reativa da ONU no solo.

A OTAN SE REAGRUPA

A Aliança só conseguiu agir de maneira coerente no verão de 1995 – quando o presidente Clinton e outros líderes aliados finalmente resolveram dar um "basta". Na verdade, em junho, quando novas depredações, promovidas pelos sérvios, estavam começando a ocorrer, o presidente Clinton – sobrepujando a recomendação da maioria das autoridades do seu governo em nível ministerial de "pegar leve" – aprovou uma ambiciosa iniciativa com o objetivo de por um fim à luta e promover um acordo político amplo. Essa "estratégia de fim de jogo", desenvolvida sob a liderança do então assessor de segurança nacional Anthony Lake, estava baseada na combinação do uso decisivo do poderio militar dos Estados Unidos e da OTAN com um esforço diplomático agressivo, liderado pelos Estados Unidos.

Em julho, uma nova onda de seqüestros de elementos das tropas de manutenção da paz da ONU pelos sérvios, e os audaciosos ataques dos sérvios contra Sarajevo, Srebrenica, e Zepa, chocaram o mundo e desacreditaram de maneira decisiva a UNPROFOR. Um novo presidente da França, que estava mais decidido a resistir à agressão dos sérvios, tomou posse. Como resultado disso, nossos aliados concordaram, na Conferência de Londres, em meados de julho, com a proposta americana de acabar com a chave dupla, e, pela primeira vez, ameaçar os sérvios com ataques aéreos em grande escala, se eles atacassem ou ameaçassem atacar as áreas de segurança. Eles também deram o seu firme apoio ao novo esforço de negociações, sob a liderança de Richard Holbrooke, conforme a determinação do presidente Clinton.

Quando os sérvios atacaram Sarajevo, a OTAN cumpriu sua ameaça, o que resultou não no colapso da UNPROFOR como muitos haviam previsto, mas em um cessar-fogo e à aceitação, por parte dos sérvios, do plano do Grupo de Contato, o que preparou o ambiente para Dayton. Uma série de vitórias militares croatas reforçou o recado, para os sérvios, de que o jogo havia terminado.

DAYTON: A AÇÃO DA OTAN RESULTA NO FIM DA GUERRA...

Há quem diga que trancar os líderes das facções opostas em uma sala com Holbrooke durante duas semanas em Dayton, Ohio, foi um incentivo pelo menos tão forte quanto a campanha de ataques aéreos da OTAN. Mas na verdade o que deu certo foi a diplomacia apoiada pela força – uma lição essencial do conflito. Dayton fez com que a Bósnia deixasse de ser um grande problema para ser uma "grande experiência", nas palavras de Ejup Ganic, presidente da Federação Bósnia. Em Dayton, nós, basicamente, reinventamos a Bósnia – redigindo uma nova constituição, estabelecendo mecanismos para fazer valer a regulamentação referente aos direitos humanos, organizando eleições, resolvendo disputas de propriedade, fazendo com que refugiados voltassem às suas casas, e reformando forças policiais.

...E A IFOR GARANTE A PAZ

Agora o mundo tem a sua atenção voltada para aquelas complexas tarefas civis, mas esse não era o caso em novembro de 1995, quando estávamos ansiosos a respeito dos aspectos militares de Dayton, que a OTAN assumiu a responsabilidade de implementar: a manutenção da cessação de hostilidades, a separação das forças armadas, a transferência de território entre as duas entidades, a movimentação de forças e armamento pesado para locais autorizados, e a criação de um ambiente seguro para que o alto representante Carlos Westendorp e outros pudessem implementar os aspectos civis.

A execução dessas tarefas com sucesso, por parte da IFOR, sem uma única baixa em combate, pode parecer rotina, mas na verdade inúmeras horas foram investidas em Washington, Bruxelas, e no quartel-general da OTAN, refinando a estrutura que tornou isso possível: os detalhes da missão, mandato, e estrutura da força; as

rigorosas normas de envolvimento; a unidade de comando e controle; o papel da Rússia e de outros países que não fazem parte da OTAN e que enviaram tropas; e as relações com a Organização das Nações Unidas.

REVITALIZANDO A IMPLEMENTAÇÃO CIVIL

Infelizmente, os sucessos na implementação militar nem sempre foram acompanhados pelo mesmo sucesso na área civil, em parte por causa dos métodos inerentemente diferentes envolvidos, mas também por que a implementação civil levou mais tempo para ser organizada de maneira eficaz e encontrou obstáculos maiores do que os esperados. Na primavera passada, quando o embaixador Robert Gelbard assumiu a posição até então ocupada por John Kornblum como o principal representante dos Estados Unidos para a Bósnia, o governo dos Estados Unidos fez uma revisão completa da política, com o objetivo de revigorar a implementação civil. Revisões similares foram iniciadas em muitas capitais aliadas. Quando os líderes da comunidade internacional se reuniram em Sintra, Portugal, em maio do ano passado, eles concordaram com uma estratégia de dar um impulso à implementação civil antes que fosse tarde demais. Nós e os nossos aliados reconhecemos que cumprir a missão militar a nós atribuída não foi o suficiente. Os oponentes tinham que ser pressionados no sentido de implementar o aspecto civil de Dayton por um esforço mais agressivo e mais bem coordenado – com o apoio da capacidade da SFOR's [Força de Estabilização] (Stabilization Force's).

Agora já se admite que a SFOR cooperará ativamente com o Alto Representante e as muitas organizações civis. O objetivo geral é tirar, dos oponentes de Dayton, os seus instrumentos de autoridade e repressão – as forças armadas, a polícia, a mídia, e as suas fontes de financiamento – e ao mesmo tempo garantir a segurança pública por meio de uma polícia local reestruturada, e retreinada, e aumentar a pressão para a prisão e a rendição dos criminosos de guerra indiciados.

Apoiaremos aqueles que apóiam Dayton, e nos oporemos aos que não o fizeram. Ao mesmo tempo, a comunidade internacional tem se concentrado em dar poder ao povo da Bósnia por meio de eleições

democráticas e de uma mídia mais independente, e estimulando a recuperação da economia.

O PROGNÓSTICO É OTIMISTA

Ainda há pessimistas que dizem que a implementação completa de Dayton é impossível. Mas eu e muitos outros que têm um compromisso com este processo de paz dizemos que eles estão errados – sob o ponto de vista moral, sob o ponto de vista histórico, e em termos dos eventos que aconteceram e estão acontecendo no local. A obtenção de uma paz auto-sustentada e da democracia na Bósnia é uma realidade. O objetivo está sendo alcançado rapidamente. Digo isso após fazer a minha primeira visita à Bósnia em mais de um ano, em meados de março. O apoio ativo da SFOR à implementação civil desde Sintra, mais uma vez provou até que ponto a força, quando colocada a serviço da diplomacia, pode ser eficaz.. Começou a surgir o esboço de uma sociedade estável e pacífica.

O cessar-fogo se mantém há dois anos e meio. Os exércitos foram separados e quase 400.000 soldados foram desmobilizados. As forças recuaram até as linhas que haviam sido objeto do acordo, e as armas e unidades permanecem nas bases militares. Mais de 6.600 armas pesadas foram destruídas na região, 4.300 na Bósnia. A SFOR tirou o status de força política do exército e conseguiu até supervisionar a polícia especial.

A reforma policial está em andamento e a segurança pública está melhorando. Espera-se que essa reforma da polícia resulte em um retorno de quantidades maiores de refugiados – elementos de minorias raciais – e pessoas deslocadas. Em 1997, 110.000 refugiados e 60.000 pessoas deslocadas voltaram aos seus lares, o que elevou o total de pessoas que retornaram a 400.000.

A liberdade de movimento foi restaurada em grande parte da federação e em partes da Republika Srpska (RS). A ligação do Irã com as operações militares e de inteligência da Bósnia foi rompida.

Eleições bem sucedidas estão introduzindo o pluralismo político, passo a passo, em toda a Bósnia. O apoio da SFOR foi crucial para que as eleições fossem realizadas e para que os resultados fossem implementados. A utilização de um novo governo moderado da Republika Srpska foi um dramático divisor de águas e indica que o

povo da RS já está farto das políticas extremistas do regime de Pale.

Exercemos pressão sobre a Croácia para que ela removesse os líderes Bósnios-Croatas de linha dura em Mostar, e convencemos a liderança de Bosniak a prender os extremistas muçulmanos responsáveis por violentos ataques na Federação. Vinte e cinco criminosos de guerra indiciados foram presos, mais da metade deles nos últimos oito meses. A política mais agressiva da SFOR, no que se refere às prisões, pode ter ajudado a estimular um padrão emergente de rendições voluntárias – uma tendência que estimulamos enquanto mantemos a postura rigorosa da SFOR.

A mídia controlada pelo estado está sendo reestruturada e a mídia independente está sendo fortalecida. As estações de rádio e TV da RS voltaram a funcionar, tendo como base o livre acesso. Em dezembro passado, as principais autoridades internacionais – com o consentimento dos oponentes – deram ao alto representante Westendorp a autoridade para tomar decisões legais provisórias a respeito das questões nas quais os oponentes não conseguem chegar a um acordo. Isso elimina a possibilidade que qualquer uma das partes envolvidas teria de impedir o progresso. Essa decisão contribuiu para que houvesse um grande progresso nos componentes simbolicamente importantes de um único estado funcional: uma nova – e única - bandeira, moeda, lei de cidadania, e placas de carros iguais para todo o país. As autoridades locais já não vão mais poder assediar visitantes de outras áreas simplesmente tendo com base o lugar de onde eles vêm.

PRIORIDADES PARA 1998

Para que a paz se estabeleça plenamente e para que o processo de retorno dos refugiados continue, é preciso que o povo da Bósnia tenha a perspectiva de uma vida material melhor. Nesse ponto, tem havido muito progresso, especialmente na Federação, que no ano passado teve a economia que mais crescia no mundo (apesar de ter começado em uma base baixa). Fazer com que os líderes bósnios dirijam suas atenções para essa tarefa, e ajudar o novo governo da RS a entrar no ritmo será um grande desafio para 1998.

Um evento importante em 1998 será a realização das eleições, em âmbito nacional, em setembro – as

primeiras eleições de verdade do pós-guerra, representando uma chance importante para que o povo da Bósnia assuma o controle do seu futuro, substituindo a velha liderança. Será essencial para a nossa estratégia ver o grupo de Karadzic e outros oponentes de Dayton perder os resquícios de poder que ainda possuem.

Mas conseguir um progresso significativo no que se refere ao retorno dos refugiados pertencentes às minorias será a tarefa mais difícil que atribuímos a nós mesmos, no nosso esforço para inverter os resultados da limpeza étnica da guerra e para nos opormos às divisões étnicas que a guerra ocasionou. Nesse ponto também, estamos vendo sinais de esperança: o novo governo da RS sob a liderança do primeiro-ministro Dodik já expressou a sua disposição de apoiar o retorno das etnias aos seus lugares de origem, invertendo as posições, foi adotado um programa para possibilitar a volta de um número significativo de sérvios e croatas a Sarajevo, e uma abordagem coordenada, envolvendo várias organizações, procura criar as condições econômicas e de segurança que façam com que os regressos sejam viáveis. Outras prioridades incluem a implementação completa dos resultados das eleições municipais de 1997; medidas mais amplas para combater a corrupção, o contrabando, e o crime organizado; a reintegração da infra-estrutura econômica; e reformas mais rápidas da economia de mercado.

APOIO DA SFOR: A CHAVE DO SUCESSO

Em grande parte, o sucesso que tivemos no segundo semestre de 1997 se deve à estreita cooperação entre a SFOR e as organizações de implementação civil. Em todas as áreas que eu descrevi – reforma da mídia, reforma da polícia, eleições, retorno dos refugiados – o apoio, por parte da SFOR, do esforço geral de implementação foi essencial para que se obtivesse sucesso. Finalmente chegamos à fórmula correta para a implementação de Dayton – vigorosos esforços para a implementação civil liderados por um alto representante forte, coordenados com e apoiados por uma presença militar internacional. Foi nesse cenário que a Aliança tomou a decisão, em fevereiro, de apoiar uma continuação da abordagem atual da SFOR quando o atual mandato expirar no final de junho. O objetivo da nova força será consolidar os ganhos obtidos até o

momento, e ao mesmo tempo manter o ritmo atual da implementação civil. O número de pessoas que compõem a força continuará a ser mais ou menos o mesmo até o final de 1998, com a esperança de que após as eleições de setembro, as condições tenham melhorado o suficiente para permitir uma retirada gradual da força, a partir do início de 1999. Deliberadamente não especificamos um prazo para o término da missão da força que dará continuidade ao trabalho. Nossas condições de reduzir, e no final, de retirar por completo a força, serão determinadas em relação a "metas de progresso" no que se refere ao espectro das disposições militares e civis de Dayton.

Um grande desafio será ajudar os nossos públicos e parlamentos a compreender que o estado final desejado é algo que podemos definir, em termos gerais, mas que deverá requer julgamento para determinar quando o objetivo foi alcançado. Fizemos muitas coisas na Bósnia das quais devemos nos orgulhar. Agora precisamos terminar o trabalho e dar a primeira arrancada rumo ao sucesso completo. Se ficar mais um pouco agora, podemos ter certeza de que quando retiramos as nossas tropas da Bósnia, elas não precisarão voltar.

LIÇÕES FUTURAS PARA A OTAN

O significado da IFOR [Força de Implementação] (Implementation Force) e da SFOR para a Aliança vai muito além da Bósnia ou dos Bálcãs. Ao trazer a paz à região, nós também revigoramos a Aliança e ajudamos a definir o seu papel no futuro. O sucesso da OTAN na implementação de Dayton demonstra que, finalmente, para a OTAN, a prática está à altura da teoria – e, sob alguns aspectos, está à frente dela. O episódio demonstrou aos inimigos da nova Europa, especialmente os nacionalistas extremistas, que a OTAN pode lhes negar os benefícios da agressão e gerenciar tais conflitos. A IFOR e a SFOR mostraram o valor da estrutura militar integrada da OTAN como uma base para o planejamento e execução de todas as missões da OTAN, incluindo aquelas que fogem ao escopo do Artigo V.

Elas foram demonstrações reais do conceito de CJTF [Força-Tarefa Conjunta Combinada] (Combined Joint Task Force), embora a iniciativa de CJTF ainda esteja na fase de implementação. Elas criaram um modelo para a participação da França nas operações militares da

OTAN que, esperamos que ajude a preparar as condições para uma integração total das forças desse país à estrutura militar.

A Bósnia provou a sabedoria das iniciativas da OTAN de se preparar para a ampliação e de travar contato com todos os seus antigos adversários em cooperação militar concreta por meio da Parceria Para a Paz. A IFOR e a SFOR deram aos convidados a participar da OTAN, aos que estão em fase de admissão, e a outros parceiros, a oportunidade de servir sob o comando da OTAN, de adquirir experiência, e aumentar a interoperabilidade com as forças aliadas. Em termos políticos, a situação demonstra que os parceiros que estão no processo de admissão estão prontos para compartilhar as responsabilidades de serem membros da OTAN, assim como estão prontos para aproveitar os benefícios.

A atuação da Rússia com a IFOR e a SFOR sob o comando nacional dos Estados Unidos ajudou a dissipar o mito segundo o qual os interesses da Rússia e da OTAN são completamente divergentes, preparando o ambiente para o Documento de Implementação da OTAN-Rússia. A OTAN estabeleceu um padrão de consultas regulares, contatos e cooperação com a Organização das Nações Unidas e a OSCE [Organização para a Segurança e Cooperação na Europa] (Organization for Security and Cooperation in Europe) que mudou, para melhor, essas relações institucionais.

A ligação entre os dois lados do Atlântico ficou mais forte do que nunca depois do desafio da Bósnia, e as operações da OTAN têm sido uma demonstração bem clara do que é "divisão de responsabilidades" no verdadeiro sentido da palavra. Além disso, ambos os lados do Atlântico estão determinados a não comprometer essa ligação permitindo que as suas políticas de segurança entrem em um descompasso tão grande novamente.

A Aliança aperfeiçoou o seu foco de "alerta antecipado" após a tragédia da Bósnia, para evitar que o caso se repita – uma prova disso são as deliberações da Aliança sobre as maneiras de se evitar que a crise em Kosovo se alastre. A Aliança iniciou uma revisão do Conceito Estratégico, a ser revelada no Cúpula de Washington em 1999. Essas lições, e outras facetas da nossa experiência terão ramificações significativas à medida

que rescrevemos a teoria da OTAN para que essa acompanhe – e para que talvez fique um pouco à frente – da prática da OTAN.

Após o fim da Guerra Fria, um artigo muito conhecido definiu a questão-chave para a Aliança como "fora da área ou desativada". A missão da OTAN na Bósnia deu uma forte resposta factual a essa questão – a OTAN não está desativada. Mas na verdade a pergunta, enquanto revemos o Conceito Estratégico é: De que forma os aliados da OTAN podem usar a estrutura que criaram e mantiveram para a sua defesa coletiva para promover a defesa dos seus interesses de segurança de uma maneira mais ampla?

A Bósnia estava "fora da área" no sentido mais literal, mas não estava de jeito nenhum "fora do alcance". Ameaças à segurança dos membros da Aliança são, explicitamente, um assunto para consulta, em conformidade com o Tratado de Washington de 1949, sem nenhum limite geográfico especificado. No contexto estratégico atual, os riscos para a Aliança podem vir de uma variedade de direções e podem tomar muitas formas diferentes. Temos que nos preparar para todos eles como os nossos recursos permitirem.

Não poderemos decidir, por antecipação, como intervir

na próxima Bósnia; não é assim que o mundo funciona. A lição geral que devemos aprender a partir da experiência na Bósnia é que precisamos ter a capacidade militar e que a nossa estrutura política e opções devem permanecer abertas, para que a OTAN possa agir onde possamos encontrar a vontade comum.

Graças à Bósnia, a vitalidade e a utilidade da OTAN ficaram óbvias para todos. Cabe a nós explorar com sabedoria as lições da Bósnia para manter o nosso ímpeto e dar forma ao nosso futuro, como um grupo, também com sabedoria. ●

1. Em conformidade com o Artigo 5 do Tratado do Atlântico Norte, "os Signatários concordam que um ataque armado contra um ou mais deles na Europa ou na América do Norte deverá ser considerado um ataque contra todos eles, e conseqüentemente eles concordam que, se tal ataque armado acontecer, cada um deles, no exercício do direito de autodefesa individual ou coletiva reconhecido pelo Artigo 51 do Estatuto das Nações Unidas, ajudará o Signatário ou Signatários que tenha(m) sido atacado(s), tomando, sem demora, individualmente ou em conjunto com outros Signatários, as providências que julgar necessárias, incluindo o uso da força armada, para restaurar e manter a

A MANUTENÇÃO DA PAZ: SUA EVOLUÇÃO E SIGNIFICADO

Embaixador dos Estados Unidos Robert B. Oakley

Membro Visitante, Institute for National Strategic Studies [Instituto de Estudos Estratégicos Nacionais], National Defense University [Universidade Nacional de Defesa]

"Ao examinarmos a história de 50 anos de manutenção da paz, vemos que houve sucessos e fracassos, mas o resultado geral é positivo," diz o embaixador Robert B. Oakley. É essencial lembrar que as missões de manutenção da paz da ONU ou de organizações regionais "dependem quase completamente do apoio dos países-membros" diz o ex-embaixador dos Estados Unidos no Paquistão, Zaire e Somália. Por si só, nem a Organização das Nações Unidas nem qualquer organização regional tem os recursos materiais ou políticos independentes para levar a cabo, com sucesso, operações de manutenção da paz." Atualmente, Oakley é membro visitante do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Nacional de Defesa, em Washington. Em dezembro de 1992, Oakley foi nomeado, pelo então presidente Bush, Enviado Especial para a Somália; em outubro de 1993, ele foi nomeado novamente, para o mesmo cargo, pelo presidente Clinton.

I. INTRODUÇÃO

É essencial reconhecer que as muitas operações diferentes de manutenção de paz durante este último meio século não foram executadas isoladamente, e não havia a intenção de executá-las dessa forma. Elas foram – e são – ações militares, limitadas, multinacionais, combinadas com ações diplomáticas e freqüentemente com outras ações – por exemplo, atividades humanitárias e relacionadas aos direitos humanos, ou sanções econômicas – que têm como objetivo encerrar ou evitar conflitos.

Em quase todos os casos, as operações de manutenção da paz são precedidas e acompanhadas por uma variedade de persuasões e pressões bilaterais e multilaterais. Essas pressões podem incluir discretas discussões diplomáticas com os beligerantes, conduzidas por governos externos – por exemplo, consultas dos Estados Unidos com Israel, o Egito e a Síria após a guerra de 1973, antes da criação da Segunda Força de Emergência da ONU [Second UN Emergency Force] (UNEF II) e da Força de Observação de Separação da ONU [UN Disengagement Observer Force] nas Colinas de Golan; ameaças informais, unilaterais ou multilaterais, de uso da força – por exemplo, pelos Estados Unidos e pela antiga União Soviética durante a guerra de 1973 no Oriente Médio; e a imposição multilateral, formal ou informal, de embargos de armas e/ou sanções econômicas – como ocorreu nas ações contra o Haiti pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e pela Organização das Nações Unidas, em 1993 e 1994 antes da intervenção

da Força Multinacional [Multinational Force] (MNF) e da criação da Missão da ONU no Haiti [UN Mission in Haiti] (UNMIH).

A finalidade dessas medidas é persuadir os beligerantes a estabelecer um acordo para interromper o conflito e começar a tomar uma série de medidas a longo prazo para que seja estabelecida a paz auto-sustentada, geralmente com a ajuda da comunidade internacional. Sem essas ações paralelas, às vezes diretamente relacionadas ao estabelecimento de uma operação de manutenção da paz, mas nem sempre, a missão de manutenção da paz não ocorreria ou não teria tido muita chance de sucesso. O elemento essencial de acordo entre os oponentes no conflito estaria ausente.

É também essencial ter em mente que as operações de manutenção da paz da ONU ou de organizações regionais dependem quase completamente do suporte dos países-membros, primeiro para a aprovação de um mandato, depois para o pessoal, material e dinheiro necessários para executar a operação, e finalmente para o apoio político contínuo enquanto a operação durar. Por si só, nem a Organização das Nações Unidas e nem qualquer organização regional tem os recursos materiais ou políticos independentes para executar, com sucesso, operações de manutenção da paz.

II. INFORMAÇÕES DE CARÁTER GERAL E EVOLUÇÃO

O termo "manutenção da paz" foi usado pela primeira vez pelo secretário-geral da ONU Dag Hammarskjöld

para descrever a Primeira Força de Emergência da ONU [First UN Emergency Force] (UNEF I), que consistia de aproximadamente 5.000 observadores levemente armados, que foram enviados ao Sinai em 1956, para serem posicionados entre o Egito e Israel, depois que os dois países haviam chegado a um acordo para por um fim à guerra entre eles. O termo evoluiu no decorrer de quarenta anos, tendo se tornado um rótulo generalizado para uma grande variedade de operações militares limitadas, internacionalmente autorizadas, acompanhadas por esforços diplomáticos, para atingir objetivos pacíficos. Embora essas operações fossem inicialmente, somente da ONU, aprovadas pelo Conselho de Segurança e pelo secretário-geral da ONU, o termo passou a ser utilizado também no caso de operações efetuadas por coalizões formadas com uma finalidade específica que são endossadas pelo conselho ou por organizações regionais como a OEA.

Na maioria dos casos a finalidade é manter e/ou auxiliar na implementação de acordos (incluindo um cessar-fogo) entre países que estavam anteriormente em guerra, ou – especialmente durante a última década – facções envolvidas em conflito violento dentro de um único estado. Essas são as operações tradicionais de manutenção da paz. Em algumas circunstâncias, quando não há um acordo total entre as partes beligerantes, uma operação de manutenção da paz tem autoridade, em conformidade com o Capítulo VII do Estatuto da ONU, para determinar ou impor um acordo. Essas últimas são geralmente chamadas operações de manutenção de paz com a finalidade de garantir o cumprimento das condições de paz, ou operações coercitivas.

Especialmente durante a última década, as operações de manutenção da paz passaram a ter importantes componentes civis, incluindo o apoio referente aos direitos humanos, eleições, desarmamento, desmobilização, remoção de minas, e assistência às instituições da administração civil – especialmente as forças policiais – assim como operações humanitárias, conduzidas por uma variedade de organizações internacionais e não-governamentais (ONGs), que requerem proteção. Essas são, freqüentemente, chamadas de operações de manutenção da paz complexas ou multidimensionais. O termo manutenção da paz pode ser usado para cobrir todo o espectro.

Entre 1948 e 1988 houve 13 operações de manutenção

da paz da ONU – limitadas, na sua maioria, ao Oriente Médio e com o objetivo de desestimular a volta ao estado de guerra após um cessar-fogo entre estados hostis. As ações no Oriente Médio foram executadas com as bênçãos dos Estados Unidos e da União Soviética; ambos queriam evitar uma expansão do conflito, que poderia precipitar um confronto não desejado e possivelmente muito perigoso entre as grandes potências. A maioria das outras propostas para ação da ONU foi barrada pelo poder de veto soviético no Conselho de Segurança, limitando, portanto, e muito, o número de operações de paz. Nenhuma unidade dos Estados Unidos participou; da mesma forma, não houve participação das forças de nenhum dos membros permanentes do Conselho de Segurança. A maioria dessas operações envolveu deslocamentos determinados pelo Conselho de Segurança; os contingentes variavam de várias centenas a 5.000 soldados levemente armados, sob o comando da ONU, para observar e ajudar a policiar os acordos de cessar fogo, auxiliados por pessoal diplomático da ONU. Todas as operações da ONU foram conduzidas em conformidade com o Capítulo VI (voluntárias) do Estatuto da ONU, em vez do Capítulo VII (de caráter obrigatório).

As operações tradicionais de manutenção da paz que mais se destacaram foram pequenas missões de observação no Oriente Médio, como por exemplo a Organização de Supervisão da Trégua, da ONU [UN Truce Supervision Organization] (UNTSO) criada em 1948 ao longo das fronteiras entre Israel e seus vizinhos árabes; o Grupo de Observadores da ONU no Líbano [UN Observer Group in Lebanon] (UNOGIL) em 1958, e forças maiores de interposição no Oriente Médio e Chipre – a UNEF I entre o Egito e Israel após a guerra de 1956; a UNEF II pós a guerra de 1973; a Força de Observadores da ONU Para a Separação [UN Disengagement Observer Force] (UNDOF) entre a Síria e Israel após a guerra de 1973; a Força de Manutenção de Paz da ONU em Chipre [UN Peacekeeping Force in Cyprus] (UNFICYP) entre as partes de Chipre controladas pelos gregos e turcos após a guerra de 1963. A UNEF I foi extinta no período imediatamente anterior à guerra de 1967. As outras missões (ou as suas sucessoras) ainda existem, contribuindo de maneira significativa para a prevenção de novas eclosões de grandes conflitos.

Tipos diferentes de operações nos primórdios da

atividade de manutenção da paz incluíram uma pequena missão de transição política da ONU em 1962, na Nova Guiné Ocidental – a Força de Segurança da ONU na Nova Guiné Ocidental [UN Security Force in West New Guinea] (UNSF); e, em 1960 a 1964, um grande deslocamento (que chegou a 20.000 pessoas) de pessoal militar e civil para o Congo – a Operação da ONU no Congo [UN Operation in the Congo] (ONUC). Embora tenha sido inicialmente criada pelo Conselho de Segurança como uma missão tradicional de manutenção da paz, a ONU acabou se tornando, de fato, uma força multinacional de garantia da paz, sem autorização explícita do Conselho de Segurança. Ela pôs um fim à guerra civil e ajudou a estabelecer a estabilidade do governo (a favor dos Estados Unidos), mas provocou uma forte reação por parte do bloco soviético e de seus seguidores, que inibiu a atividade de manutenção da paz da ONU por mais de uma década.

Houve também duas grandes operações de manutenção da paz não aprovadas ou diretamente sob a autoridade do Conselho de Segurança: a intervenção liderada pelos Estados Unidos na República Dominicana em 1965 para ajudar a por um fim à guerra civil (com a aprovação e a participação da Organização dos Estados Americanos) e a Força Multinacional e Missão de Observação no Sinai em 1981, como parte do tratado de paz entre Israel e o Egito. A primeira foi extinta quando da realização de eleições em 1966. A última ainda existe, envolve cerca de 2.000 pessoas de 11 países (metade do pessoal é dos Estados Unidos) e é, na verdade, a substituta e sucessora da UNEF II. Ambas as operações tiveram a aprovação do Conselho de Segurança negada pela União Soviética, mas podem ser legitimamente incluídas na lista de operações de manutenção da paz, devido à sua participação internacional e devido às suas missões de interromper conflitos e de evitar o seu recomeço.

A partir de 1987, uma atitude positiva surgiu em Moscou no que tange às missões de manutenção da paz da ONU e à cooperação com Washington na resolução de conflitos regionais associados à Guerra Fria que estavam em andamento há mais de uma década no Afeganistão, Angola, Camboja, El Salvador, e Nicarágua. Esses eram conflitos nos quais os regimes no poder, apoiados pelo Ocidente ou pelo Bloco Soviético, estavam sendo desafiados por insurgentes apoiados pelo bloco oponente. Outros estados regionais freqüentemente estavam envolvidos como bases de apoio logístico para os

insurgentes e os elementos que os apoiavam. Negociações, pressão, e persuasão começaram fora da Organização das Nações Unidas em 1987 a 1989, mas os esforços de mediação da ONU freqüentemente ajudaram os acordos feitos no período de 1989 a 1991 a por fim a esses conflitos – assim como os conflitos na Namíbia e Moçambique, que foram resolvidos devido à dinâmica gerada para encerrar o conflito em Angola. Operações de manutenção da paz da ONU foram instituídas em todos os casos para facilitar e monitorar a implementação. Com exceção do Afeganistão, o Conselho de Segurança aprovou, e os oponentes concordaram, com uma série de atividades nas áreas de conflito, que transcendiam a observação dos acordos. Por causa da natureza dos problemas nesses locais após anos de lutas internas, essas atividades incluíam o apoio para o desarmamento, desmobilização e remoção de minas, monitoração das práticas referentes aos direitos humanos, ajuda na realização de eleições, retorno e reassentamento de refugiados, e o desenvolvimento de forças policiais locais.

Essa série de operações foi seguida de uma coesão sem precedentes entre as grandes potências durante e após a Guerra do Golfo, incluindo o uso freqüente do Conselho de Segurança para endossar sanções econômicas, operações militares, e em seguida, operações de paz destinadas a controlar a agressão iraquiana. Os sucessos iniciais das operações de manutenção da paz, pondo fim a conflitos regionais da Guerra Fria, e o entusiasmo que se seguiu à vitória da coalizão na Guerra do Golfo, resultaram em uma cúpula dos chefes de estado dos países-membros do Conselho de Segurança em janeiro de 1992; essa cúpula pedia o uso aperfeiçoado e mais freqüente das missões de manutenção da paz. Isso resultou em uma abordagem mais firme por parte dos Estados Unidos e outros membros mais destacados da ONU, e a Agenda Para a Paz, do secretário-geral da ONU, Boutros Boutros Ghali, em julho de 1992, especificava um papel mais ativo da ONU. Unidades dos estados que são membros permanentes do Conselho de Segurança passaram a participar da missões de manutenção da paz; o número de operações, o número de pessoas envolvidas nas operações de paz da ONU, e o custo para as Nações Unidas atingiram recordes históricos (17 operações separadas; 78.000 pessoas; 3,5 milhões de dólares) em 1994.

Além disso, os Estados Unidos organizaram – fora da estrutura formal da ONU, mas com a aprovação do

Conselho de Segurança – duas grandes operações com coalizões de paz (Restaurar Esperança [Restore Hope] na Somália em 1992 a 1993 e Defender Democracia [Uphold Democracy] no Haiti em 1994 a 1995) assim como uma missão multinacional, mais limitada (Prover Conforto [Provide Comfort] no Iraque, em 1991 a 1993). A França e a Rússia também organizaram e lideraram operações de paz fora da estrutura da ONU, porém com a sua anuência: França em Ruanda em 1994 e Rússia na Geórgia e Tadjiquistão de 1994 a 1995. Além disso, o envolvimento de organizações regionais e sub-regionais nas operações de manutenção da paz cresceu substancialmente durante esse período – por exemplo, a OEA no Haiti, a OTAN na Bósnia, a Organização da Unidade Africana [Organization of African Unity] (OAU) em Burundi, e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental [Economic Community of West African States] (ECOWAS) na Libéria.

Quase todas essas operações foram criadas para lidar com conflitos internos, freqüentemente envolvendo grandes crises humanitárias e de direitos humanos com o sofrimento de milhões de pessoas sendo exibido explicitamente pela TV no mundo inteiro. Em vários casos – notadamente na antiga Iugoslávia, na Somália e no Haiti – o acordo anterior entre os oponentes para encerrar o conflito era inexistente, ou apenas simbólico, ou fraco demais para se manter. Isso levou a conseqüências sérias e inesperadas. A missão da ONU na antiga Iugoslávia evoluiu de uma operação de proteção de tamanho médio, em conformidade com o Capítulo VI, com finalidades humanitárias (UNPROFOR, 1992) para uma operação militar de grande porte, em conformidade com o Capítulo VII, com cerca de 30.000 soldados, incluindo artilharia pesada e tanques britânicos e franceses, contando com apoio aéreo da OTAN. Essa missão se envolveu, no solo, na luta irregular com a milícia sérvia, que continuou a cobrar um tributo em vidas de civis bósnios; no final a operação ficou desacreditada.

A Força-Tarefa Unida [United Task Force] (UNITAF) na Somália, que se estabeleceu em dezembro de 1992, com aproximadamente 20.000 soldados dos Estados Unidos e 10.000 soldados de outros países, atingiu o seu objetivo de proteção humanitária, pôs fim à pior parte da guerra civil com poucas perdas, e foi substituída pela Operação da ONU na Somália [UN Operation in Somalia] (UNOSOM II) em maio de 1993. Esta última era uma

força militar, comandada pela ONU, muito mais fraca, que contava com o apoio indireto de uma unidade de combate dos Estados Unidos, pequena, porém com objetivos muito mais abrangentes, intrusivos e provocativos. A UNOSOM II e forças separadas dos Estados Unidos logo se viram em combate com as forças do general Mohamed Farah Aideed. Houve um grande número de baixas de ambos os lados. Isso resultou na retirada das tropas dos Estados Unidos em março de 1994, e em seguida, no fracasso da missão e sua retirada completa em março de 1995. Em Ruanda, a força de manutenção da paz da ONU foi retirada no verão de 1994 quando explodiu o genocídio entre os povos hutu e tutsi, e 10 soldados da tropa de paz belga foram mortos a golpes de facão pelos hutus, após terem se rendido. Assistência humanitária foi prestada aos refugiados hutus e aos antigos membros do regime hutu, quando eles fugiram para a parte leste do Zaire.

No Camboja, a grande força da ONU formada em 1992 mudou os seus objetivos, do desarmamento e administração do país inteiro para a missão mais limitada de realizar eleições, devido aos confrontos com o Khmer Vermelho e à impossibilidade de cumprir os seus objetivos de desarmamento e desmobilização. A operação foi encerrada em 1993 após as eleições. No Haiti, a força inicial, multinacional, dos Estados Unidos, com mais de 20.000 soldados atingiu, rapidamente, os seus objetivos quase sem baixas e foi reduzida a aproximadamente 10.000 pessoas; o antigo exército e a polícia foram desarmados e desmobilizados, eleições presidenciais foram realizadas, e uma força da ONU – a Missão da ONU no Haiti [UN Mission in Haiti] (UNMIH) – com aproximadamente 8.000 pessoas, assumiu a missão sem problemas em abril de 1995. Ela continuou a cumprir a sua missão, originalmente estabelecida em julho de 1994 pelo Conselho de Segurança da ONU tanto para a MNF quanto para a UNMIH, incluindo o posicionamento de uma competente Polícia Nacional do Haiti, com a principal missão de manter a segurança e de realizar as eleições parlamentares.

A partir de 1994, após o fracasso percebido da UNOSOM II e o quase-fracasso da UNPROFOR na Bósnia, além do enorme aumento dos custos das operações de manutenção de paz da ONU – com grandes custos adicionais, bilaterais para os Estados Unidos e alguns outros países que contribuem com grandes forças – houve uma grande diminuição no

entusiasmo pela atividade de manutenção da paz em geral e particularmente pelas operações em grande escala, de alto custo, em situações perigosas (missões complexas de manutenção/garantia da paz), com o potencial de as tropas da ONU serem envolvidas em conflitos locais. O Congresso dos Estados Unidos começou a reter os fundos para o pagamento das despesas com as operações de manutenção da paz; o número de novas operações da ONU diminuiu, e o número de soldados das tropas de manutenção de paz da ONU diminuiu de um pico de aproximadamente 78.000 em 1994 para aproximadamente 14.000 no final de 1997, incluindo cerca de 3.000 monitores de polícia civil (CIVPOL). Aumentos significativos neste programa de CIVPOL estão previstos durante 1998, particularmente na Bósnia, no Saara Ocidental, em Angola, e na República Centro-Africana. Os custos para a Organização das Nações Unidas caíram de 3,5 bilhões para 1,2 bilhão nesse período. Ao mesmo tempo, o secretariado da ONU passou por uma grande reorganização para aperfeiçoar a capacidade de manutenção da paz. Vários elementos diferentes foram consolidados sob a égide do Departamento de Operações de Manutenção da Paz, mais de 100 oficiais das forças armadas, cedidos por seus países, chegaram, para complementar um quadro de aproximadamente vinte oficiais totalmente dedicados à atividade de manutenção da paz, um centro de operações que funciona 24 horas por dia foi criado, e os procedimentos de logística e compras, muito fracos, foram melhorados.

Em 3 de janeiro de 1995, a Organização das Nações Unidas emitiu um Suplemento muito mais modesto, à ambiciosa Agenda Para a Paz, de 1992. O Suplemento determinava a formação de coalizões para finalidades específicas, nas quais as principais potências militares assumiriam o comando e o controle das operações complexas de manutenção/garantia da paz, com a aprovação do Conselho de Segurança. Essa era a abordagem que já havia sido seguida para a bem sucedida intervenção de forças multinacionais sob a liderança dos Estados Unidos na Somália em dezembro de 1992 (UNITAF) e no Haiti em setembro de 1994 (MNF). O Conselho de Segurança foi usado para legitimizar a poderosa Força de Implementação [Implementation Force] (IFOR), liderada pela OTAN para a Bósnia (IFOR), que substituiu a UNPROFOR em dezembro de 1995 e foi seguida pela Força de Estabilização [Stabilization Force] (SFOR). A IFOR era constituída

por mais de 30.000 pessoas e colocava, no teatro de operações, três Divisões Multinacionais lideradas pela Primeira Divisão Blindada dos Estados Unidos, com forte apoio aéreo. A missão da IFOR era assegurar a segurança e apoiar, indiretamente, os vários elementos civis internacionais que estavam auxiliando os oponentes no conflito na implementação dos elementos do Acordo de Paz de Dayton a respeito do retorno dos refugiados, eleições, e retreinamento da polícia.

Durante o período de 1995 a 1 de abril de 1998, várias operações de manutenção de paz em andamento foram reorganizadas, incluindo Angola e a ex-Iugoslávia (que foi dividida em quatro operações separadas); a UNMIH no Haiti foi concluída com sucesso, militarmente, mas o elemento de polícia civil da operação foi prorrogado; uma modesta missão de observação foi criada para monitorar o acordo entre o regime da Guatemala e os ex-insurgentes; e uma operação comandada pela França, fora do contexto da Organização das Nações Unidas, com mais de 1.300 soldados africanos e franceses na República Centro-Africana foi convertida, pelo Conselho de Segurança, em uma missão regular de manutenção da paz da ONU. Apesar das críticas políticas e de sérios problemas financeiros, além de sérios problemas com missões específicas, as operações de manutenção de paz da ONU – assim como as operações conduzidas fora da Organização das Nações Unidas mas aprovadas por ela – continuaram. Elas incluem uma variedade de missões desde a simples observação (como é o caso da Guatemala) até operações perigosas, multifuncionais, militares e civis (como é o caso da Bósnia) que têm como objetivo ajudar a reconstruir as principais instituições dos estados com problemas, além de garantir a segurança a atingir objetivos humanitários e de direitos humanos.

As forças armadas de mais de 110 nações já participaram das missões de manutenção da paz, além de forças policiais de aproximadamente 50 países. As forças armadas no mundo inteiro estão realizando exercícios de treinamento, unilaterais e multilaterais, como por exemplo a Parceria Para a Paz (PPF) e a OTAN, na Europa, os Estados Unidos e os países da América Central e da América do Sul, e os Estados Unidos e os países da região da Ásia-Pacífico. Os países africanos estão começando a fazer o mesmo, com ajuda da França, dos Estados Unidos, do Reino Unido, e de outros países, para melhorar a sua capacidade de agir em missões de manutenção da paz. Muitos desses exercícios têm

componentes civis, notadamente a assistência humanitária, e envolvem a participação de organizações internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, e o Programa Mundial de Alimentação, assim como ONGs dos Estados Unidos e da Europa. As organizações civis estão colocando grande ênfase na cooperação com as forças armadas. As escolas militares, as universidades civis, e grupos de estudos em muitos países estão dando uma atenção significativa à doutrina aperfeiçoada de manutenção da paz; elas têm como objetivo criar melhores procedimentos operacionais e melhor tecnologia para a manutenção da paz como um meio de lidar com os problemas contínuos que se espera dos países com problemas e seus vizinhos, e que se originam de causas como pressões econômicas, étnicas, religiosas, ambientais, e populacionais, exacerbados pela revolução da informação.

III. UMA AVALIAÇÃO DOS SUCESSOS E FRACASSOS

Quando examinamos a história de 50 anos de manutenção da paz, os resultados são mistos, mas no final, positivos. A avaliação do sucesso ou fracasso é subjetiva. É preciso levar em consideração questões como, por exemplo, se os objetivos explícitos e implícitos eram realistas, se o sucesso parcial e/ou tardio deixa a situação da área melhor do que antes, e como avaliar operações que são revistas e/ou prolongadas no meio do caminho. No caso das atividades de manutenção de paz do período anterior a 1989, podemos dizer que o único fracasso real foi a Força Interina da ONU no Líbano [UN Interim Force in Lebanon] (UNIFIL), uma força de mais de 2.000 pessoas, estabelecida em 1978, que, atipicamente, tem sido incapaz de impedir ou prevenir o combate de baixa intensidade dos israelenses com várias milícias libanesas no sul do Líbano e ao longo da fronteira com Israel. Mesmo nesse caso, talvez o Conselho de Segurança esteja agindo corretamente em prolongar repetidamente a permanência da UNIFIL para evitar que ocorram novas hostilidades em larga escala, como as que estavam ocorrendo antes do seu posicionamento inicial. A UNEF I ajudou a manter a paz entre o Egito e Israel durante 11 anos, mas não tinha o objetivo e nem foi capaz de resolver a disputa básica que resultou em uma nova guerra em 1967. A UNEF II e a Força Multinacional de Observadores que a substituiu no

Sinai, e a UNDOF nas Colinas de Golan, forças tradicionais de interposição, têm feito contribuições muito significativas no sentido de evitar a ocorrência de novos conflitos entre Israel, Egito e a Síria, e de preservar a paz de direito entre Israel e o Egito. A ONUC, a primeira força multinacional, de grande porte, de garantia da paz, foi mais confusa e controversa, mas sem dúvida deixou o Congo reintegrado e muito mais pacífico e estável do que estava por ocasião da sua chegada.

O segundo grande período de operações de manutenção de paz, para ajudar a resolver conflitos regionais referentes à Guerra Fria, ocorreu sem que houvesse muito planejamento ou análise sistemática, e acabou sendo multifuncional. Na execução, de fato, as operações ocorreram em posições diferentes do hiato entre o Capítulo VI (voluntárias, consensuais) e o Capítulo VII (de caráter obrigatório, impostas), à medida que os vários oponentes no conflito mudavam de posição, entre consentimento nominal e o retorno a uma situação de conflito – por exemplo, a União Nacional Para a Independência Total de Angola (UNITA) e o governo de Angola, e o Khmer Vermelho e o governo do Camboja. O Camboja e Angola são considerados, de modo geral, como fracassos, mas esse é um julgamento superficial. Os objetivos em ambos os casos eram muito ambiciosos; eles incluíam o desarmamento e a desmobilização de forças militares de grande porte, e bem organizadas, que haviam se enfrentado em pesados combates por mais de uma década, e a realização de eleições – um processo com os quais os oponentes não estavam de forma alguma familiarizados e que, presumia-se, faria com que, de alguma maneira, organizações político-militares poderosas e firmemente posicionadas, assim como os seus líderes, aceitassem pacificamente a escolha da maioria, mesmo que o resultado fosse o que parecia ser a vitória total dos seus inimigos.

Em Angola, Savimbi e a UNITA se recusaram a depor as armas, rejeitaram os resultados das eleições de 1992, nas quais parecia que o perdedor não ganharia nada, e voltaram a fazer a guerra. Foi preciso que houvesse novas pressões e persuasão de forças externas, combates significativos entre o governo e a UNITA, e três renovações e revisões da Missão de Verificação da ONU em Angola [UN Angola Verification Mission] (UNAVEM) até que a UNITA e o governo finalmente

chegassem ao que parece ser um acordo duradouro, incluindo a desmobilização da UNITA, no início de 1998. Por outro lado, as operações na Namíbia, em El Salvador e na Nicarágua, tinham mandatos e objetivos, definidos pelo Conselho de Segurança, que estavam mais afinados com as realidades na área, incluindo o grau verdadeiro de consentimento dos oponentes. Essas operações transcorreram com tranqüilidade, com a desmobilização e desarmamento, eleições livres e justas, forças policiais revitalizadas e retreinadas, e monitores de direitos humanos.

A terceira onda de grandes operações de manutenção da paz, mais direcionada a conflitos internos, obviamente tem sido a mais controversa. Ruanda pode ser descrita, adequadamente, como um fracasso total – uma situação em que nada foi feito para evitar ou por um fim ao genocídio em abril a junho de 1994, e na qual houve uma demonstração flagrante de ausência de vontade política por parte do Conselho de Segurança e dos principais países membros da Organização das Nações Unidas que se opuseram ao envolvimento da ONU. Isso se seguiu à decisão dos Estados Unidos, em outubro de 1993, de retirar, da Somália, as suas forças que haviam prestado apoio à operação da ONU naquele país (UNOSOM II) e que haviam sofrido (e infligido) grande número de baixas em uma luta com uma facção da Somália. O resultado foi o término, em março de 1995, dessa operação, com pouco progresso em relação aos seus objetivos, que incluíam o desarmamento coercitivo, a reconciliação política, a reconstrução administrativa, e a reforma da polícia. Por outro lado, o resultado combinado da UNITAF e da UNOSOM II pôs fim, de fato, ao grande número de mortes decorrentes da guerra, fome, e doença, fez com que a guerra civil fosse reduzida a uma série de pequenas escaramuças, e estabeleceu uma base para um movimento gradual rumo à reconciliação política.

A UNPROFOR não conseguiu atingir a confusa série de objetivos, freqüentemente incompatíveis com a realidade, contidos em mais de 60 Resoluções do Conselho de Segurança. Ela era fraca demais internamente e contava com muito pouco apoio externo, sob o ponto de vista político e militar, especialmente depois que a evolução dos objetivos e as ambições conflitantes dos sérvios resultaram em

conflito. A decisão dos Estados Unidos e da OTAN de montar uma operação militar muito mais poderosa (IFOR) para apoiar um acordo nominal entre os oponentes em Dayton (Ohio), abriu novas possibilidades. A evolução da coordenação eficaz na região, entre as várias entidades civis internacionais (Organização das Nações Unidas, Força Tarefa Internacional de Polícia, Organização Para a Segurança e Cooperação na Europa, Escritório do Alto Representante) e um grande número de ONGs, os militares da IFOR/SFOR, e os três principais oponentes da Bósnia, e a Sérvia e a Croácia, é um processo lento, errático e que está sempre evoluindo. O progresso mais lento do que o esperado na parte civil fez com que a força militar tivesse a sua permanência prolongada duas vezes – apesar do atingimento, a curto prazo, de objetivos de segurança limitados – da última vez para começar em junho de 1998 e para continuar indefinidamente.

No Haiti, a combinação da MNF liderada pelos Estados Unidos, e mais tarde, das operações da UNMIH que se seguiram, atingiu quase todos os principais objetivos de forma realista, embora as rivalidades políticas domésticas tenham sido, em grande parte, responsáveis pelo fato de a economia não ter sido revitalizada, e pela fraqueza em outras áreas, incluindo a reforma do judiciário. A decisão, por parte do Conselho de Segurança, de dar continuidade à missão de polícia civil, com proteção de policiais argentinos, após o final da operação militar de manutenção da paz, estabeleceu um precedente para o futuro, quando se tratar de ajudar países em dificuldades a lidar com problemas de segurança pública.

IV. CONCLUSÃO

Como se pode ver, o resultado geral das operações de manutenção da paz tem sido positivo – embora, em algumas ocasiões, elas tenham falhado e freqüentemente não tenham produzido os resultados idealistas projetados e esperados por políticos e instituições políticas como o Conselho de Segurança e os parlamentos dos países-membros. Ao contemplarmos o futuro, chegamos à conclusão de que a aplicação consistente dos princípios abaixo relacionados pelos principais países- membros, assim

como o Conselho de Segurança e o secretário-geral da ONU, provavelmente levará ao sucesso e evitará o fracasso:

- Avaliar a situação cuidadosamente para determinar objetivos gerais, realistas, os recursos militares e/ou civis internacionais necessários, o grau de dificuldade e/ou de perigo, e um horizonte de tempo aproximado;
- Identificar o grau de apoio político assim como a disponibilidade de recursos materiais, humanos, e financeiros que devem ser fornecidos pelos países-chave (incluindo estados regionais e grandes potências) para as atividades militares e civis;
- Estabelecer um mandato internacional, claro e preciso para todos os elementos críticos, militares e civis da operação, e identificar fases (por exemplo, a fase inicial de segurança, a fase de implementação, a fase de transição, e a fase de auto-sustentação);
- Preparar um plano combinado, flexível, para implementação, incluindo os elementos básicos, civis e militares, da operação (por exemplo, forças armadas, polícia civil/justiça, elementos políticos, diplomáticos, humanitários, econômicos, de informação, de ação cívica, direitos humanos, eleições) com mecanismos mutuamente aceitos para comando, controle e coordenação, além de cronogramas aproximados para as principais ações do programa;
- Medir a implementação contínua das operações em relação à avaliação inicial das situações na área e objetivos, assim como em comparação com os requisitos – que evoluem – de apoio político e material externo; procurar fazer quaisquer modificações que se fizerem necessárias no que se refere ao mandato e ao apoio. ©

ACRI: ENVOLVIMENTO POSITIVO DOS ESTADOS UNIDOS COM A ÁFRICA

*Embaixador dos Estados Unidos Marshall McCallie
Coordenador Especial, Iniciativa dos Estados Unidos Para Respostas a Crises na África
[United States' African Crisis Response Initiative]*

O objetivo da Iniciativa dos Estados Unidos Para Respostas a Crises na África (ACRI) "é reforçar a capacidade dos nossos parceiros africanos de responder às crises humanitárias e aos desafios da manutenção da paz em tempo hábil e de maneira eficaz," diz o embaixador McCallie. "Embora possamos proporcionar treinamento bilateral, e possamos trabalhar com parceiros africanos em exercícios de treinamento sub-regionais," ele diz, "nós reconhecemos que cabe aos africanos determinar o papel definitivo da Organização da Unidade Africana e das organizações sub-regionais nas atividades de manutenção da paz no continente." McCallie é o coordenador especial da Iniciativa dos Estados Unidos Para Respostas a Crises na África, Departamento de Estado.

A recente visita do presidente Clinton à África gerou uma quantidade suficiente de interesse público na Iniciativa Para Respostas a Crises na África. Trata-se de uma parte positiva da parceria da América com a África. Ao mesmo tempo, é importante colocar a Iniciativa Para Resposta a Crises na África no contexto de uma visão mais ampla do treinamento multinacional para a atividade de manutenção da paz, que se estende muito além da capacidade de qualquer nação ou grupo de nações.

Devemos reconhecer, desde o início, que a manutenção da paz é apenas uma tarefa em um conjunto muito mais amplo de esforços necessários para se manter a paz e a estabilidade. Esses esforços incluem desde a identificação, mediação, gerenciamento, e resolução de conflitos, até a manutenção da paz, a construção da paz, a reconciliação e a reconstrução. Ao tratar da Iniciativa Para Respostas a Crises na África, estamos lidando com a parte do conjunto que dirige as suas atenções especificamente à manutenção da paz e à criação de um ambiente seguro para a assistência humanitária em uma crise.

O objetivo da Iniciativa Para Respostas a Crises na África é reforçar a capacidade dos nossos parceiros africanos de responder às crises humanitárias em tempo hábil e de maneira eficaz. Nosso objetivo é ajudar no desenvolvimento de batalhões e companhias interoperáveis, que possam ser deslocados rapidamente, de países democráticos estáveis que possam trabalhar em

conjunto para manter a paz em um continente que, com frequência demasiada, tem sido fustigado por lutas civis. Nossa intenção não é criar um exército permanente na África. Como o presidente Clinton demonstrou, os Estados Unidos pretendem continuar muito envolvidos com o continente africano, trabalhando com os nossos parceiros africanos para promover o crescimento econômico, a democracia e a estabilidade.

Nosso esforço é consistente com o objetivo divulgado no relatório sobre a manutenção da paz, do Secretário Geral das Nações Unidas, em novembro de 1995. No relatório, ele pediu à comunidade internacional que colocasse uma ênfase maior no desenvolvimento da capacidade de responder rapidamente e de maneira eficaz a situações de emergência na África – um sentimento que já ouvimos muitas vezes, de muitos líderes africanos.

Ao mesmo tempo, reconhecemos que muitos países africanos têm conduzido operações de manutenção da paz há anos, não apenas na África mas em outras partes do mundo, sob a égide da Organização das Nações Unidas. Também percebemos que tem havido parcerias muito produtivas no treinamento de manutenção da paz entre estados africanos e estados de fora da África, há alguns anos. A França tem trabalhado bastante com seus parceiros da África Ocidental, e apenas um mês atrás, completou um exercício muito bem sucedido, de manutenção da paz, na África Ocidental, com oficiais e

batalhões do Senegal, Mali, e Mauritânia. Esse exercício também envolveu contingentes menores de vários outros estados da África Ocidental, bem como do Reino Unido e dos Estados Unidos. A França também concordou em ajudar a Costa do Marfim a estabelecer um centro de treinamento de atividades de manutenção da paz. O Reino Unido, em parceria com o Zimbábue e Gana, está patrocinando o desenvolvimento de Centros de Excelência, para incluir treinamento de manutenção da paz, e a Dinamarca, em cooperação com o Governo do Zimbábue, colocou um oficial de manutenção da paz na Escola de Estado-Maior do Zimbábue [Zimbabwean Staff College].

Além disso, os próprios africanos estão encarando essa questão de frente. Em abril de 1997, o governo do Zimbábue, auxiliado pelo Reino Unido, realizou um impressionante exercício de manutenção da paz com tropas de dez estados do sul da África, nas suas acidentadas terras altas orientais. O exercício "Blue Hungwe", liderado pelo Zimbábue, foi considerado um modelo para exercícios futuros de manutenção da paz. Não temos dúvidas de que a África do Sul dará continuidade a esse sucesso, no seu trabalho com seus parceiros do sul do continente para desenvolver um exercício sub-regional para 1998. Outras regiões da África já viram o sucesso das tropas de manutenção da paz do ECOMOG [Grupo de Monitoração da Comunidade Econômica] (Economic Community Monitoring Group) na Libéria e Serra Leoa, e o eficaz deslocamento das unidades de manutenção da paz da África Ocidental e Central, no ano passado, na República Centro-Africana.

É nesse contexto mais amplo que devemos ver a Iniciativa Para Respostas a Crises na África. A iniciativa foi proposta pela primeira vez em setembro de 1996, em resposta a um receio muito real de que poderíamos ver uma erupção de violência étnica na Região dos Grandes Lagos, comparável à grande tragédia que testemunhamos em Ruanda em 1994. Com os nossos parceiros na África e na Europa, o governo dos Estados Unidos explorou a idéia de criar uma Força de Resposta a Crises na África, que poderia intervir para salvar vidas em crises humanitárias drásticas. Equipes de diplomatas dos Estados Unidos visitaram muitas capitais africanas e europeias, e tiveram muitas consultas com representantes da Organização das Nações Unidas e da Organização da Unidade Africana (OAU). A orientação

recebida foi interessante e útil. "Não crie uma força," eles nos disseram. "Crie uma capacidade interoperável." O pensamento claro por trás desse conselho era que tal capacidade poderia ser posicionada pelas organizações internacionais que já existem, como a Organização das Nações Unidas, a OAU, ou organizações sub-regionais na África. Da mesma forma, unidades poderiam ser posicionadas como parte de um acordo para a formação de uma força multinacional. Tais operações deveriam, de qualquer forma, ser conduzidas com a aprovação e o endosso do Conselho de Segurança da ONU.

Muito acertadamente, nossos parceiros africanos e não africanos também disseram que devíamos estabelecer fortes laços em qualquer iniciativa internacional de treinamento com a OAU e a Organização das Nações Unidas. Outra coisa interessante: nossos parceiros europeus e africanos sugeriram que diminuíssemos a distância entre as iniciativas da França, do Reino Unido e dos Estados Unidos, para que não houvesse uma percepção de competição na área de manutenção da paz. É devido a esses conselhos e a muito trabalho diplomático que chegamos a um acordo entre a França, o Reino Unido e os Estados Unidos, em maio de 1997, para apoiar um esforço coordenado de treinamento de manutenção da paz na África, baseado no aumento da capacidade a longo prazo, legitimidade, abertura e transparência.

Alguns dos nossos parceiros sugeriram que devemos estudar cuidadosamente a questão da conveniência ou não de estarmos treinados e equipados para operações de manutenção da paz em conformidade com o Capítulo VI do Estatuto da ONU, ou se devemos nos concentrar, em vez disso, no desafio maior das operações de garantia da paz, em conformidade com o Capítulo VII. Trata-se de um assunto particularmente difícil porque muitos conflitos na África parecem requerer forças de intervenção robustas. No entanto, enquanto a equipe da ACRI discutia o desafio para a comunidade internacional, de se construir uma capacidade de manutenção da paz, concordamos com o conselho dos especialistas em assuntos militares da ONU, segundo o qual deveríamos nos concentrar primeiramente na manutenção de paz em conformidade com o Capítulo VI e colocar a ênfase em treinamento, em vez de equipamento. Para desenvolver um currículo de treinamento que fosse útil para as

unidades africanas para servir em qualquer parte do mundo, nós nos baseamos muito na doutrina e nos procedimentos de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas, da OTAN, dos Estados Unidos, do Reino Unido, da França e dos países nórdicos. Essa doutrina internacional é flexível e pode incorporar outros acréscimos úteis. Por exemplo, os países africanos que possuem considerável experiência no campo da manutenção da paz sem dúvida farão suas contribuições para esse currículo em desenvolvimento.

Além do treinamento em comum, percebemos que seria importante fornecer equipamento de comunicações padronizado. Mais uma vez, procuramos conselhos e orientação junto ao Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU. Como resultado, desenvolvemos um pacote de comunicações incluindo rádios Motorola, de série, com capacidade de ajuste de frequências, por meio dos quais os batalhões internacionais poderão se comunicar uns com os outros e, através da cadeia de comando, com os seus respectivos quartéis gerais e com a Organização das Nações Unidas, se essa for a autoridade que estiver organizando a operação em questão.

Ao assumirmos a tarefa de desenvolver capacidade inter-operável de manutenção da paz, estamos seguindo duas vias: treinamento e consultas. No primeiro caso, estamos trabalhando de forma bilateral com vários parceiros africanos para melhorar a sua capacidade de manutenção da paz. Especificamente, as Forças Especiais dos Estados Unidos estão treinando batalhões africanos em conformidade com um padrão comum baseado na doutrina e procedimentos acima. Nosso treinamento inicial, que inclui 70 instrutores, durante aproximadamente 70 dias, enfatiza o desenvolvimento de habilidades básicas dos soldados, o trabalho com refugiados, a operação eficaz com as organizações humanitárias, e a observância dos direitos humanos. Nem é preciso dizer que se coloca muita ênfase em habilidades específicas de manutenção da paz e proteção humanitária de refugiados. Estamos muito satisfeitos devido ao fato de que várias organizações humanitárias já participaram dos nossos exercícios de treinamento.

Após o treinamento inicial, equipes menores (de 20 a 30 instrutores) voltam à nação-anfitriã a cada seis

meses, aproximadamente, para dar continuidade ao treinamento e para fazer exercícios de posto de comando, enfatizando a logística, liderança de batalhões e brigadas, habilidades para treinar instrutores, e o desenvolvimento de operações civis/militares em emergência humanitárias.

Completamos o treinamento inicial com batalhões no Senegal, Uganda, Malawi, e Mali e estamos, no momento, treinando com um batalhão de Gana, em cooperação com instrutores da Bélgica e de Gana. E mais tarde, ainda neste ano, devemos iniciar operações de treinamento na Etiópia, que alocou dois batalhões e um quartel-general de brigada a esse esforço de treinamento. Desejamos estender esse relacionamento de cooperação a muitos outros países africanos. No interesse da soberania de todas as nações, continuamos a acreditar que o relacionamento de treinamento deve ser voluntário e deve ser conduzido tendo como base a disposição de ambos os parceiros.

Às vezes nos perguntam porque iniciamos o treinamento bilateral antes de a OAU ou a comunidade internacional definir uma abordagem unificada. Temos duas respostas para essa pergunta. Primeiro, as crises continuam acontecendo, e nós e nossos parceiros de treinamento chegamos à conclusão de que convém começar a nos preparar para essas crises agora. Segundo, nada, nesse treinamento, impede a adoção de uma abordagem africana mais ampla, seja nos níveis regionais ou sub-regionais. O treinamento é desenvolvido em conformidade com padrões internacionais, e o equipamento de comunicações foi escolhido especificamente para ser inter-operável em qualquer lugar do mundo. Acreditamos que convém começar a fortalecer a capacidade de manutenção de paz e permitir que a cooperação e a coordenação cresçam organicamente entre as nações.

Portanto, temos explorado ativamente, com outros países, os meios de gerar maior confiança e cooperação nos esforços de treinamento de manutenção da paz. Reconhecemos que o Reino Unido, a França e os Estados Unidos não possuem – nem mesmo juntos – os recursos suficientes para atender às necessidades de todos os nossos parceiros africanos. Além disso, acreditamos que é importante, para muitos países africanos e não africanos, o envolvimento neste

processo multinacional de aperfeiçoamento da manutenção da paz. Por essa razão, ficamos muito satisfeitos quando o subsecretário geral da ONU para operações de manutenção da paz Bernard Miyet convidou os países-membros interessados para uma reunião informal em Nova York em 5 de dezembro de 1997, para discutir a melhor maneira de coordenar nossos esforços mútuos. Aproximadamente 60 nações compareceram e representantes de quase 30 países enviaram comentários. Os representantes de muitas nações africanas indicaram a importância que atribuem ao envolvimento da OAU e do Conselho de Segurança da ONU nas iniciativas de manutenção da paz na África. Acreditamos que foi feito um progresso significativo; foi colocado o alicerce para uma ampla cooperação internacional.

Concluindo, não esperamos que a Iniciativa Para Respostas a Crises na África ou qualquer combinação de iniciativas internacionais de treinamento resolverá todos os problemas associados ao gerenciamento de conflitos na África. Esse pesado fardo recai particularmente sobre o Mecanismo da OAU Para a Prevenção, Gerenciamento e Resolução de Conflitos [OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management, and Resolution]. Acreditamos, no

entanto, que a preparação para a manutenção da paz é um importante elemento na criação da estabilidade e na sustentação de um ambiente de segurança privada e institucional. Embora sejamos capazes de prover treinamento bilateral e possamos trabalhar com parceiros africanos em exercícios de treinamento sub-regionais, reconhecemos que cabe aos africanos determinar a tarefa definitiva da OAU e das organizações sub-regionais nas iniciativas de manutenção da paz no continente.

Tendo como base os comentários feitos por líderes africanos, está ficando claro que as nações africanas, juntas, em cooperação com parceiros internacionais, organizações sub-regionais, a OAU e a ONU, desenvolverão estruturas de comando alternativas, por meio das quais elas poderão, com o apoio logístico e financeiro apropriado, posicionar e comandar as unidades de manutenção da paz necessárias, de maneira rápida e eficaz. Essa questão crítica exige, especificamente, liderança africana. Com uma forte liderança africana, e parceiros externos dispostos e prontos para ajudar, nós podemos, como uma comunidade internacional, fazer uma diferença significativa. ●

PROGRESSO SIGNIFICATIVO RUMO À PAZ DURADOURA E À ESTABILIDADE NA BÓSNIA

Embaixador dos Estados Unidos Robert S. Gelbard

Representante Especial do Presidente e da Secretária de Estado Para a Implementação dos Acordos de Paz de Dayton

O embaixador Robert S. Gelbard, que serviu durante a maior parte do ano passado como representante especial do presidente e da secretária de Estado para a implementação dos Acordos de Paz de Dayton, diz: "a liderança vigorosa dos Estados Unidos é, e continuará sendo, o principal componente dos esforços internacionais para restaurar a estabilidade nos Bálcãs." Muitas coisas ainda precisam ser feitas, ele diz, mas agora há "oportunidades reais para que se possa fazer um progresso significativo" para cumprir a ambiciosa agenda de Dayton.

A liderança dos Estados Unidos resultou em muito progresso no último ano, até mesmo nas questões mais difíceis envolvidas na implementação do acordo de paz na Bósnia. Além disso, o ritmo do progresso recentemente se acelerou, e os eventos políticos na Republika Srpska (RS) oferecem oportunidades reais para que se possa progredir de maneira significativa, incluindo o progresso nas questões-chave da permissão para que os refugiados e pessoas deslocadas voltem às suas casas, e fazer com que os criminosos de guerra indiciados respondam à justiça pelos seus crimes.

Não resta a menor dúvida – a paz da Bósnia não é possível sem a liderança dos Estados Unidos. Tanto os nossos interesses nacionais quanto a instável história dos Bálcãs pedem uma política consistente que deixe a região mais estável. Estamos determinados a fazer a coisa certa. Permanecendo engajados na Bósnia podemos garantir que quando as nossas tropas partirem, elas não terão que voltar.

FORÇA DE ACOMPANHAMENTO

Em 18 de fevereiro, o Conselho do Atlântico Norte [North Atlantic Council] (NAC), da OTAN, se decidiu a favor de uma Força de Acompanhamento [Follow-on Force] com uma missão similar à da SFOR (Força de Estabilização) [Stabilization Force] e incluindo novas unidades especializadas para tratar da questão da segurança pública. O número de soldados dos Estados Unidos na Força de Acompanhamento diminuirá, tanto em números absolutos quanto na porcentagem do total. A Força de Acompanhamento terá um tamanho similar ao da SFOR, mas a contribuição dos Estados Unidos

será reduzida de um nível autorizado de 8.500 sob a égide da SFOR para aproximadamente 6.900 na Força de Acompanhamento. As consultas com os países que não são da OTAN e que enviam tropas continuam.

A missão da Força de Acompanhamento – que continuará sendo chamada de SFOR – permanecerá praticamente inalterada. A introdução de unidades especializadas dará à SFOR condições de responder de maneira adequada e com flexibilidade a ameaças à segurança em um ambiente de segurança que está sempre passando por mudanças. O mandato da força não expirará em uma data específica. Em vez disso, trabalharemos com os nossos aliados da OTAN para desenvolver uma lista definitiva de índices de qualidade ou critérios. Desenvolvemos um conjunto abrangente de índices de qualidade para a implementação de Dayton, a realização de eleições em conformidade com as normas democráticas, uma reforma da mídia, um processo funcional e organizado de retorno das minorias, reforma e reestruturação da polícia local, cooperação com o ICTY (Tribunal Internacional para a antiga Iugoslávia) para a prisão e julgamento de criminosos de guerra, e a recuperação e a reestruturação econômica. Os índices de qualidade da SFOR serão estruturados para apoiar o atingimento desses objetivos com eficácia.

Temos trabalhado com afinco para demonstrar a nossa determinação de implementar Dayton. Isso já começou a afetar os cálculos até mesmo dos mais irredutíveis oponentes bósnios dos acordos de paz. Por exemplo, quatro criminosos de guerra sérvios da Bósnia, indiciados, recentemente se renderam voluntariamente.

Nossa perceptível determinação foi um fator chave na sua decisão. Da mesma forma, autoridades na RS prometeram facilitar o retorno de dezenas de milhares de refugiados e pessoas deslocadas.

IMPLEMENTAÇÃO CIVIL

Continuaremos com a nossa política de pressionar os parceiros para implementar inteiramente os aspectos civis dos Acordos de Paz de Dayton. Os acordos de paz claramente atribuíram a responsabilidade principal pela implementação aos próprios antigos oponentes. Nossa função é apoiar os líderes da Bósnia que estão tentando implementar o acordo de paz, e nos opor aos que não estão. Nossa política não se baseia em personalidades. Na verdade, ela é baseada no princípio da rigorosa condicionalidade.

A implementação civil teria sido difícil mesmo se as facções da Bósnia tivessem sido lideradas por homens de visão que quisessem construir a nova Bósnia imaginada por Dayton. No entanto, todos os três lados tinham líderes que, em graus variáveis, não estavam prontos para relegar a guerra e as suas causas ao passado. Isso era particularmente verdadeiro na RS que, até recentemente, era liderada pelo mesmo pequeno grupo de xenófobos que foram, em grande parte, responsáveis pela guerra e pela maior parte do sofrimento humano que dela resultou.

Em maio de 1997, o presidente Clinton aprovou uma nova e abrangente estratégia dos Estados Unidos para revigorar a implementação dos Acordos de Paz de Dayton. Essa nova abordagem trouxe um progresso frágil, porém claro. Um fato muito significativo foi que a eleição de novembro de 1997 na Republika Srpska produziu um governo de orientação democrática sob o comando da presidente Biljana Plavsic e do primeiro-ministro Milorad Dodik. Em um sentido mais amplo, um governo pluralista, multiétnico, se tornou uma realidade em muitos municípios e na RS; a volta dos refugiados e das pessoas deslocadas continua, incluindo, pela primeira vez, o retorno de milhares de elementos das minorias; um ambiente de meios de comunicação de massa suprapartidários está sendo criado; oito dos dez cantões na Federação já terminaram a primeira fase da reestruturação da polícia, e 7.000 policiais na RS já receberam certificados provisórios, outorgados pela IPTF (Força-Tarefa Internacional de Polícia) ; o poder

dos nacionalistas étnicos em toda a Bósnia, especialmente na RS, se encontra em declínio; e muitos dos símbolos de um estado bósnio unificado – uma bandeira nacional, placas de carros, embaixadores, um cupom que vale como moeda, uma lei alfandegária, e uma lei que regulamenta a emissão de passaportes e a cidadania – agora são uma realidade.

O sucesso da nossa política pode ser atribuído a vários fatores-chave:

- - Fizemos com que Belgrado e Zagreb se responsabilizassem pelo cumprimento de suas obrigações de Dayton.
- - A força de manutenção da paz, liderada pela OTAN, SFOR, demonstrou sua capacidade e prontidão para apoiar os esforços de implementação civil, quando isso foi considerado apropriado. A SFOR tem conseguido desempenhar um papel ativo no apoio à IPTF e às forças policiais locais – para assegurar um ambiente seguro para a implementação civil.
- - Outros membros do Grupo de Contato e do Conselho de Implementação Civil têm seguido a nossa liderança. A secretária de Estado Albright conseguiu a aprovação de um enfoque internacional, mais agressivo, e coordenado, na reunião ministerial em Sintra, Portugal, do Comitê Geral do Conselho de Implementação da Paz. Sintra estabeleceu uma série de prazos específicos para questões-chave referentes à implementação, assim como penalidades para o não-cumprimento, e determinou que o Alto Representante, Carlos Westendorp, tome medidas para facilitar o cumprimento desses prazos.

As mudanças políticas na RS foram essenciais para o nosso sucesso em revigorar ainda mais a implementação de Dayton. A presidente Plavsic, da RS, percebeu, e teve a coragem de declarar publicamente, que o obstrucionismo e a corrupção de Pale estavam empobrecendo o povo da RS. Sob a sua liderança, foram realizadas eleições, com supervisão internacional, para uma nova Assembléia da RS. Essas eleições resultaram na formação de um governo pró-Dayton na RS, que é apoiado por uma coalizão multiétnica na Assembléia da RS. O governo Dodik introduziu uma nova e dramática abordagem para a implementação de Dayton entre os sérvios da Bósnia. Isso inclui esforços reais para melhorar

a cooperação com a Federação, assim como a implementação aperfeiçoada da paz dentro da RS. No primeiro mês do novo governo Dodik, já vimos uma série de fatos importantes: a rendição de quatro sérvios indiciados por crimes de guerra, e autorização para que a ICTY abra um escritório em Banja Luka; acordo sobre um tipo único de placa de licenciamento de veículos para toda a Bósnia (para facilitar a liberdade de movimento entre as entidades); o restabelecimento do serviço ferroviário entre RS e a Federação Bosniak-Croata; e a entrega de correspondência entre as duas entidades.

Esses ganhos iniciais são significativos, mas é preciso que haja continuidade e expansão dos mesmos nos próximos meses.

Durante a sua recente visita a Washington, o primeiro-ministro Dodik se reuniu com a secretária de Estado Albright, o assessor de segurança nacional Berger, e outros altos funcionários do governo. Nós lhe dissemos que embora as suas promessas de cooperação sobre Dayton fossem agradáveis, nós esperávamos não apenas palavras, mas também ações. Cobraremos as promessas feitas por Dodik, e a sua disposição para cumprí-las será o padrão pelo qual julgaremos o seu governo.

Vale lembrar que o progresso na RS não é obra do acaso. Os eventos foram planejados. Eles são o resultado direto da nossa política de pressão diplomática firme e ações enérgicas, incluindo o envolvimento da SFOR, quando necessário. O progresso recente demonstra que a nossa abordagem está correta e levará a mais progresso, se nós nos mantivermos neste mesmo rumo.

NECESSIDADE DE MAIS PROGRESSO

Compreendemos que apesar de tudo o que já se conseguiu nos últimos meses, ainda há muito o que fazer. A paz na Bósnia ainda é frágil, e as forças da divisão, da intolerância, e do ódio étnico ainda não foram derrotadas. O pluralismo político e a mídia independente precisam se estender a todas as partes da Bósnia, incluindo a Federação. Ironicamente, atualmente há mais pluralismo político e liberdade de expressão na RS do que na Federação Bosniak-Croata. O árbitro que preside o processo de arbitragem de Brcko apresentou a sua decisão em 15 de março. Esperamos que ambos os oponentes implementem por completo a sua decisão.

Embora tenhamos feito um progresso considerável na tarefa de entregar criminosos de guerra indiciados à justiça, no decorrer deste último ano – o número de indiciados sob a custódia do tribunal internacional quadruplicou desde abril de 1997 – é preciso fazer mais, particularmente para garantir a entrega dos indiciados sérvios em Haia. Os Estados Unidos continuarão a apoiar com firmeza o tribunal. Foi a nossa pressão sobre o governo croata que foi, em grande parte, responsável pela rendição voluntária de dez criminosos de guerra indiciados, no final do ano passado. Embora estejamos encorajando os indiciados remanescentes a se render voluntariamente, continuaremos a manter nossa opção em aberto, para garantir que todos os indiciados que ainda restam sejam transferidos para a custódia do tribunal.

O ENFOQUE DA POLÍTICA DOS ESTADOS UNIDOS

No decorrer dos próximos seis meses, os esforços dos Estados Unidos se concentrarão em vários pontos:

- Consolidar os ganhos políticos já conseguidos nos últimos três meses. As eleições de setembro oferecem a possibilidade de termos um divisor de águas no nosso esforço para estabelecer firmemente os valores e princípios da democracia na Bósnia. Haverá eleições para quase todos os cargos eletivos em nível nacional e de entidade na Bósnia. Essas eleições serão essenciais para o nosso esforço no sentido de desenvolver, em toda a Bósnia, uma liderança pró-Dayton cujo foco seja dirigido para o futuro, e não para o passado.
- Garantir maior progresso na Federação. Com um governo reformista na RS tomando medidas positivas, os bosniaks e os croatas da Bósnia não podem mais se esconder atrás do obstrucionismo dos sérvios da Bósnia. Ainda há muito o que fazer no sentido de estabelecer um governo da Federação que funcione e que coopere, e instituições genuinamente democráticas no nível local e de cantão. Como o presidente Clinton disse, francamente, aos líderes bosniaks e croatas da Bósnia durante a sua visita à Bósnia em dezembro de 1997, os croatas da Bósnia precisam abrir mão das suas ambições separatistas e cooperar para a resolução das questões atuais, como por exemplo a obtenção de um acordo com o FMI (Fundo Monetário Internacional) e reintegrar a economia da Bósnia. Ao mesmo tempo, os

bosniaks precisam, de fato, compartilhar o poder e resistir aos seus instintos de dominar a Federação Bosniak-Croata.

Fazer com que Sarajevo recupere o seu status, de antes da guerra, de uma cidade verdadeiramente multiétnica que possa servir de modelo. Foi por isso que em fevereiro eu fui o vice-presidente da Conferência do Retorno a Sarajevo. Essa conferência pedia a volta de pelo menos 20.000 croatas ou sérvios a Sarajevo até o fim do ano, identificou medidas específicas para atingir esse objetivo, e estabeleceu prazos para que tais medidas fossem tomadas. Os líderes bosniaks, incluindo o presidente Izetbegovic, disseram que se comprometiam a cumprir essas metas. No entanto, os bosniaks e os croatas não cumpriram o prazo inicial estabelecido pela conferência. Eles precisam melhorar o seu desempenho ou então nós e os nossos aliados cortaremos a assistência para Sarajevo, que beneficia as elites políticas que impedem as reformas, e a usaremos em outros locais, onde Dayton está sendo implementado.

- A volta dos refugiados e pessoas deslocadas. A restauração da verdadeira multiétnicidade em ambas as entidades é uma chave para o sucesso de Dayton a longo prazo. Nesse particular, precisamos trabalhar com mais afinco para criar condições para o retorno voluntário, e em ordem, dos refugiados e deslocados. Trabalhando ativamente por meio do programa "Cidades Abertas" do UNHCR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), já estabelecemos a base para o retorno de um número cada vez maior de pessoas em 1998. Nós rejeitamos veementemente a vinculação pelos oponentes (isto é, ninguém pode voltar a não ser que todos sejam autorizados a voltar), mas compreendemos a necessidade de uma abordagem regional, até porque existe uma deficiência de habitação. Estamos, portanto, trabalhando com o UNHCR, com a OSCE (Organização Para a Segurança e a Cooperação na Europa), com o alto representante, e outros, para desenvolver uma estratégia regional integrada para a volta de refugiados em 1998.

Modificaremos o nosso enfoque para uma abordagem regional mais abrangente e seremos rigorosos, exigindo que todos os lados cumpram suas obrigações assumidas em Dayton, no que diz respeito ao retorno dos refugiados. Isso inclui a promessa do presidente Franjo Tudjman de permitir que todos os sérvios da Croácia voltassem aos seus lares na Croácia.

Também, precisamos continuar a enfatizar o vínculo entre a segurança pública e os retornos. Até agora os Estados Unidos têm fornecido a maior parte da verba para a segurança pública não-militar. No futuro, esperamos que os Europeus assumam uma parcela maior desses custos, especialmente à medida que a reforma se firma na Republika Srpska.

- Pressão sobre a República Federal da Iugoslávia (Sérvia/Montenegro) e Croácia. Será necessário exercer forte pressão internacional, para garantir que Zagreb e Belgrado tenham um papel construtivo na Bósnia. Dayton não é a única questão na agenda. A estabilidade regional somente será assegurada quando a República Federal da Iugoslávia e a Croácia adotarem as reais instituições democráticas baseadas no cumprimento da lei. O histórico de ambos os países no que diz respeito à liberdade de mídia e à democratização precisa melhorar muito para que eles sejam capazes de se integrar às instituições européias.

Embora ainda haja muito o que fazer para cumprir a ambiciosa agenda de Dayton, agora temos a fórmula para a implementação bem sucedida – um vigoroso esforço para a implementação civil liderado por um alto representante forte, em coordenação com a força militar, liderada pela OTAN, e combinada com envolvimento diplomático enérgico na região. Os eventos em Kosovo influenciarão a segurança regional e a Bósnia. Nós, naturalmente dirigiremos nossas atenções a essa questão nos mais altos níveis. A vigorosa liderança dos Estados Unidos é, e continuará sendo, o principal componente dos esforços internacionais para restaurar a estabilidade nos Bálcãs. ©

MEIO SÉCULO DE ESFORÇOS DOS ESTADOS UNIDOS PARA A MANUTENÇÃO DA PAZ NO ORIENTE MÉDIO

Coronel Larry M. Forster
Diretor do Instituto de Manutenção da Paz do Exército dos Estados Unidos
[U.S. Army Peacekeeping Institute]

O apoio proporcionado pelos Estados Unidos às "inovações na manutenção da paz" no Oriente Médio reflete o compromisso firme do governo americano com a paz a longo prazo na região, diz o coronel Forster. A tentativa pragmática de "encontrar a mistura certa de forças de manutenção da paz, sob mandatos da ONU ou não, aceitável por todos os beligerantes, e imparcial na sua conduta das operações, é característica dos esforços dos Estados Unidos para a manutenção da paz no Oriente Médio," ele diz. Forster é o diretor do Instituto de Manutenção da Paz do Exército dos Estados Unidos, no Quartel Carlisle, Pensilvânia.

Os Estados Unidos estão profundamente envolvidos nos esforços para promover a paz no Oriente Médio há mais de 50 anos. Com o duplo interesse de apoiar Israel e apoiar amigos árabes, e ao mesmo tempo coibir a Guerra Fria e outras rivalidades internacionais, os esforços dos Estados Unidos na região têm sido, ao mesmo tempo, complicados e frustrantes. A urgência e a importância da política dos Estados Unidos foi realçada pela crise do petróleo deflagrada pela OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) no início da década de 1970, uma situação que teve consequências globais.

Os Estados Unidos têm permanecido bem na linha de frente ou perto delas, porém nos bastidores, no esforço para evitar o conflito e promover a paz, a reconciliação, e o desenvolvimento no Oriente Médio. Em conjunto com outros estados, os Estados Unidos têm apoiado as inovações da ONU na manutenção da paz, proporcionando, periodicamente, um forte ímpeto diplomático no processo de paz, e trabalhando fora das Nações Unidas quando necessário para resolver obstáculos específicos à paz no Oriente Médio.

Os Estados Unidos estavam envolvidos na criação da Organização da ONU Para a Supervisão da Trégua [UN Truce Supervision Organization] (UNTSO), em 1948, para monitorar o cessar-fogo entre Israel e seus vizinhos árabes, e perceberam rapidamente o potencial desse protótipo de operação de manutenção da paz. A UNTSO despachou um grupo internacional de oficiais das forças armadas para monitorar o acordo que pôs

um fim à luta e permitiu que medidas para criar a confiança fossem implementadas. A missão foi bem sucedida porque os oponentes queriam encerrar as hostilidades. Oito anos depois, em 1956, os Estados Unidos também apoiaram a iniciativa de estabelecer uma força de tropas de manutenção da paz, portando armamento leve, a Força de Emergência da ONU [UN Emergency Force] (UNEF I), no Sinai, para supervisionar a retirada das forças britânicas, francesas, e israelenses do território egípcio. Essa força internacional sob o controle da ONU permaneceu no Sinai como uma força de manutenção da paz entre as posições até 1967, para garantir a integridade das fronteiras do Egito, e ao mesmo tempo ajudar a manter a segurança de Israel; ela foi substituída pela UNEF II, 1973-1979. Em ambos os casos, os Estados Unidos forneceram equipamento, transporte, e ocasionalmente, um observador militar ou oficial de estado-maior, mas não enviaram tropas.

Durante esses anos foi estabelecido um padrão para que as "cinco nações permanentes" do Conselho de Segurança da ONU criassem e apoiassem missões de manutenção da paz, constituídas por observadores e tropas armadas, com os Estados Unidos pagando 31 por cento da conta de manutenção da paz da ONU, mas sem participar diretamente com o envio de tropas. Outras nações, no entanto, foram encorajadas no sentido de contribuir com tropas para diminuir a rivalidade entre as superpotências e para reforçar a percepção de imparcialidade, e portanto, a aceitação, dos soldados de manutenção da paz.

Sob os auspícios da ONU, a manutenção da paz durante a Guerra Fria, aplicada a conflitos entre nações, evoluiu de modo a incluir os seguintes elementos primários: consentimento dos oponentes, imparcialidade das forças de manutenção da paz, mandato internacional (geralmente outorgado pelo Conselho de Segurança da ONU), o uso mínimo de força para a própria proteção, e recursos adequados. Os Estados Unidos e a antiga União Soviética ampliaram o seu comprometimento com a região após a Guerra de 1973 entre os árabes e os israelenses, quando as superpotências concordaram em enviar 36 observadores militares para a UNTSO. Eles também apoiaram a criação de uma nova missão de observação em 1974 nas Colinas de Golã, entre Israel e a Síria, a Força de Observação de Separação da ONU [UN Disengagement Observer Force] (UNDOF), assim como uma nova força de manutenção da paz em 1978, a Força Interina da ONU no Líbano [UN Interim Force in Lebanon] (UNIFIL) para supervisionar a retirada de Israel do Líbano.

Em 1979, como parte dos Acordos de Camp David, os Estados Unidos concordaram em apoiar e participar da Força Multinacional e Observadores [Multinational Force and Observers] (MFO) no Sinai, entre o Egito e Israel. A MFO, ativada em 1981, é uma força multinacional de manutenção da paz, sem ligação com a ONU, que tem ajudado a garantir a estabilidade entre os dois vizinhos. Além disso, os acordos foram facilitados por subsídios concedidos pelos Estados Unidos a Israel e ao Egito, em troca de concessões feitas pelas duas nações durante as negociações.

Infelizmente a Força Multinacional [Multinational Force] (MNF), sem relação com a ONU, estabelecida no Líbano em 1983, não teve o mesmo sucesso que a MFO conseguiu. Membros da MNF, no ambiente incerto em torno de Beirute, sofreram um número excessivo de baixas enquanto estavam tentando manter a paz, porque, na percepção de alguns oponentes, eles estavam tomando partido, e se tornando parte do conflito. A MNF foi retirada em 1984. Uma lição importante aprendida na intervenção no Líbano, e aprendida novamente na Bósnia com a UNPROFOR (1991-1995), foi que não se deve tentar instituir missões de garantia da paz – nas circunstâncias em que nem todos os oponentes podem concordar com a presença de uma força internacional para separar os

combatentes – com forças configuradas para missões de manutenção da paz – em circunstâncias em que todos os oponentes concordem com a presença de forças externas para separar as facções inimigas. Além disso, tanto no Líbano quanto, mais tarde, na Bósnia, as forças internacionais de manutenção da paz foram prejudicadas por normas de envolvimento inadequadas.

O padrão das operações de paz da ONU e sem ligação com a ONU no Oriente Médio se repetiu mais tarde na Guerra do Golfo quando, em 1991, uma coalizão liderada pelos Estados Unidos, a Operação Prover Conforto, conduziu uma operação humanitária nos moldes de uma missão de garantia da paz, para apoiar os curdos nas montanhas do norte do Iraque. Mais tarde, no mesmo ano, as Nações Unidas estabeleceram A Missão Iraque-Kuwait de Observação da ONU [UN Iraq-Kuwait Observation Mission] (UNIKOM) para monitorar a fronteira entre os dois países. Enquanto isso, aviões da coalizão liderada pelos Estados Unidos impediram o acesso do governo do Iraque ao espaço aéreo das partes norte e sul do seu país, em conformidade com o acordo de cessar-fogo.

Do modo geral, o esforço pragmático de encontrar a mistura certa de forças de manutenção da paz, tanto para mandatos da ONU quando de fora dela, aceitável por todas as partes beligerantes e imparcial na sua conduta das operações, é característico dos esforços de manutenção da paz dos Estados Unidos no Oriente Médio. Isso reflete a atenção da comunidade internacional em relação ao Oriente Médio – uma região tão rica em recursos naturais, e no entanto tão sujeita a desavenças, conflitos e agitação. Além disso, a combinação de três grandes religiões na área, as complexas tensões políticas e culturais entre esses grupos e internamente, entre partes dos mesmos, e os legados políticos e econômicos de duas guerras mundiais e da Guerra Fria acrescentam grande emoção, e às vezes, extremismo, ao conflito.

As pessoas envolvidas na resolução de conflitos no Oriente Médio precisam perceber muito bem as distinções culturais e as dimensões históricas para poder ter alguma oportunidade de elaborar estratégias para criar um clima de confiança. O progresso que foi feito na resolução de conflitos frequentemente foi feito porque os esforços de manutenção da paz reduziram a probabilidade de combate direto, permitindo, ao

mesmo tempo, medidas periódicas de "diplomacia itinerante" de grande visibilidade, esforços diplomáticos nos bastidores, e medidas de "duas vias" a longo prazo, para a criação de um clima de confiança. Os esforços que deram mais certo têm sido holísticos e abrangentes – envolvendo os oponentes do conflito e a comunidade internacional em geral, e liderados pelo forte apoio diplomático de países, como os Estados Unidos, que podem exercer influência no processo. Apesar de toda a frustração que freqüentemente experimentamos no decorrer do processo de paz, de ritmo aparentemente lento no Oriente Médio, os esforços das tropas de manutenção da paz minimizaram de fato a eclosão das hostilidades e salvaram inúmeras vidas humanas.

Os Estados Unidos continuam decididamente comprometidos com a paz no Oriente Médio, a longo prazo. Os esforços dos Estados Unidos para atingir esse objetivo incluem a resolução de conflitos nas questões entre os árabes e israelenses, iniciativas para evitar que as nações agressivas na região ameacem os vizinhos, e a manutenção dos negócios e do comércio em nível internacional. Para cumprir essas metas, os Estados Unidos estão enviando tropas ao Sinai (aproximadamente 1.000 soldados na MFO), pré-posicionando equipamentos e colocando tropas no Golfo, conduzindo operações de vigilância aérea sobre partes do Iraque (Vigilância Norte e Vigilância Sul), contribuindo com missões de observação da ONU na região, e conduzindo exercícios de treinamento militar no Egito, Kuwait, e em outros locais na região. Esses esforços reforçam o apoio contínuo dos Estados Unidos, nos campos diplomático e econômico, para iniciativas abrangentes de paz, e trazem benefícios para os habitantes da região e para a comunidade internacional. ©

A OPINIÃO DO PÚBLICO AMERICANO SOBRE AS MISSÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ: O CASO DA BÓSNIA

*Alvin Richman, Pesquisador Sênior
Escritório de Pesquisa e Reação da Mídia [Office of Research and Media Reaction],
Agência de Informações dos Estados Unidos [U.S. Information Agency]*

Várias pesquisas têm demonstrado que quase três-terços dos americanos apóiam, em princípio, a participação de tropas dos Estados Unidos em operações de manutenção da paz da ONU. E pesquisas recentes mostram que o apoio do público para uma "presença" de tropas americanas na Bósnia crescem em cerca de 10 pontos percentuais desde o acordo de paz de Dayton em 1995. Esse aumento no apoio provavelmente se deve, em parte, à maior confiança do público de que a missão pode garantir a paz na Bósnia.

Uma pesquisa feita pelo Programa de Atitudes Sobre a Política Internacional [Program on International Policy Attitudes] (PIPA), conduzida em junho de 1996, indicou que uma maioria de 57 a 36 por cento está a favor, "de modo geral", do "envio de tropas dos Estados Unidos para operações de manutenção da paz da ONU." Uma pesquisa CBS/NY Times, conduzida em fevereiro de 1996, indicou que uma maioria de 56 a 38 por cento acreditava que os Estados Unidos têm "uma responsabilidade no sentido de enviar tropas para garantir o cumprimento de planos de paz em áreas problemáticas no mundo inteiro, quando isso for solicitado pelas Nações Unidas." No entanto, o apoio não alcançou a maioria em certas situações específicas quando as pesquisas descreveram o envolvimento como "unilateral" (por exemplo, Haiti, 1994-1995) ou com a finalidade de "encerrar a guerra" (por exemplo, Bósnia, 1994).

O apoio à participação de tropas americanas em operações de manutenção da paz da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) não tem sido muito maior do que o apoio à participação em missões da ONU. Uma pesquisa recente do PIPA, conduzida em fevereiro de 1998, indicou que uma maioria de 64 contra 27 por cento aprova o uso de "forças da OTAN, incluindo tropas dos Estados Unidos, para a manutenção da paz em países vizinhos dos membros da OTAN, como a Bósnia." Ao ser solicitada a comparar as duas

instituições, uma leve pluralidade preferiu que os Estados Unidos participassem com a OTAN (42 por cento) em vez de com as Nações Unidas (37 por cento) nas missões de manutenção da paz em geral.

O nível de risco sugerido pela descrição de uma missão de manutenção da paz pode ter um efeito muito maior sobre o apoio do público do que o fato de uma missão ser executada sob os auspícios da ONU ou da OTAN. Uma pesquisa feita pela Associação da ONU dos Estados Unidos [UN Association of the United States], em dezembro de 1995, perguntou sobre a melhor opção para lidar com os antigos "beligerantes" na Bósnia após o acordo de paz de Dayton. Exatamente a metade se manifestou a favor de uma tropa de manutenção da paz da ONU que "monitorasse" o acordo de paz, 17 por cento preferiam uma força militar da OTAN para "garantir" o acordo; e 25 por cento optaram por "nenhuma presença internacional organizada na Bósnia."

Os americanos geralmente preferem compartilhar quaisquer que sejam os riscos envolvidos em uma situação. Uma pesquisa do PIPA, realizada em junho de 1996, revelou que dois-terços disseram que "quando é necessário usar a força militar para lidar com os locais problemáticos no mundo," eles preferem que os Estados Unidos "participem de uma ação militar da ONU" (69 por cento) em vez de "conduzir uma operação militar por conta própria" (24 por cento). A maioria dos americanos, geralmente está disposta a usar forças militares dos Estados Unidos unilateralmente para defender os interesses vitais dos Estados Unidos ou para executar ações humanitárias e anti-terrorismo, de custo relativamente baixo. No entanto, a obtenção do apoio da maioria para o envolvimento dos Estados Unidos em missões de manutenção da paz ou de reabilitação política, tem exigido que tais operações sejam parte de um esforço multinacional.

A MISSÃO DE MANUTENÇÃO DA PAZ NA BÓSNIA

A mais recente pesquisa a respeito de apoio do público à missão de manutenção da paz na Bósnia, conduzida pelo PIPA em fevereiro-março de 1998, revela uma maioria de 65 contra 33 a favor da "participação" dos Estados Unidos "com outros países na operação de manutenção de paz na Bósnia." Mas quando se pergunta às pessoas sobre a sua aprovação da manutenção de tropas americanas naquele país após junho de 1998, uma maioria um pouco menor se manifesta a favor de fazê-lo (57 por cento, contra 35 por cento que se opõem).

Apoio à presença das tropas dos Estados Unidos

Quando se pergunta aos participantes da pesquisa, simplesmente "Você é contra ou a favor da presença das tropas dos Estados Unidos na Bósnia?", sua aprovação atingiu uma média de 49 por cento em pesquisas recentes, aproximadamente 10 pontos acima dos resultados de dois anos atrás. A diferença de 16 pontos entre o apoio à "presença" das tropas dos Estados Unidos refletida nessa média de 49 por cento e nos 65 por cento na pesquisa do PIPA (fevereiro-março de 1998) se deve, em grande parte, às diferenças na maneira pela qual a questão foi apresentada: o PIPA especificou a missão de manutenção da paz das tropas norte-americanas e indicou que as tropas dos Estados Unidos iriam participar junto a tropas de outros países – características que impulsionaram o apoio em pesquisas anteriores.

As pesquisas recentes indicam que as pessoas que possuem curso superior completo apóiam muito mais a manutenção de tropas dos Estados Unidos na Bósnia (aproximadamente três- quintos a favor) do que os indivíduos sem formação superior (aproximadamente dois- quintos a favor). Os que dão mais apoio, no entanto, são "as pessoas que têm influência" nos Estados Unidos, indivíduos com posições importantes no governo e em vários grupos do setor privado. Aproximadamente quatro- quintos desses líderes apóiam a manutenção de tropas dos Estados Unidos na Bósnia; essa foi a média de 10 grupos de liderança diferentes pesquisados pelo Pew Research Center no final de 1997.

Oposição a prorrogações de "prazos"

Duas pesquisas recentes enfatizando que o presidente Clinton queria prolongar a missão dos Estados Unidos na Bósnia além do "prazo" original proposto, de junho de 1998, revelaram que 50 por cento das pessoas que participaram das pesquisas "são contra" e que 43 por cento são a favor dessa decisão. As pesquisas foram conduzidas pelo Pew Research Center em janeiro de 1998 e pelo grupo Gallup/USA Today em dezembro de 1997. No entanto, a pesquisa do PIPA (fevereiro-março de 1998) que omitiu referência a um prazo revelou que 57 por cento aprovam a prorrogação da missão da OTAN de modo geral, incluindo as tropas dos Estados Unidos, em vez de prorrogar somente a missão das tropas dos Estados Unidos.

Confiança no sucesso da missão

Os analistas do PIPA informam que um fator importante para o aumento do apoio à participação dos Estados Unidos na missão de manutenção da paz na Bósnia é a crescente percepção de que a missão está sendo bem sucedida. Quarenta e nove por cento em fevereiro-março (contra 27 por cento em setembro de 1997) acreditam que a missão "melhorou as chances de encontrar uma maneira de acabar, de uma vez por todas, com a luta naquele país."

As pesquisas anteriores têm demonstrado que o apoio do público americano à missão da Bósnia se deve, em parte, aos seus motivos altruísticos no que diz respeito à relações externas, e em parte da sua sensação de que a segurança dos Estados Unidos está relacionada à estabilidade na Europa. A importância dada aos laços com a Europa é ilustrada por uma pesquisa do PIPA que testou a capacidade de persuasão de dois argumentos contrastantes a respeito da continuação do envolvimento militar dos Estados Unidos na Bósnia. Uma maioria (63 por cento) concordou mais com a argumentação pró-envolvimento segundo a qual, como a OTAN está envolvida na Bósnia, "é justo que os europeus esperem que os Estados Unidos também façam a sua parte." Uma minoria (35 por cento) adotou a posição de que "a Bósnia fica na Europa e, portanto, os europeus devem estar prontos para assumir, eles mesmos, a responsabilidade do problema." ●

ACÇÃO NA COLINA DO CAPITÓLIO

(situação em 17 de abril)

VERBAS COMPLEMENTARES PARA A MANUTENÇÃO DA PAZ NA BÓSNIA, OPERAÇÕES NO IRAQUE

NÚMEROS DOS PROJETOS: H.R. 3579, S. 1768

DESCRIÇÃO: Provê uma verba adicional de 2,3 bilhões de dólares para operações no exterior, incluindo esforços na Bósnia e a recente concentração de forças no Golfo, bem como fundos para a assistência em caso de catástrofes no território dos Estados Unidos.

ACÇÃO DA CÂMARA: Aprovou a sua versão em 31 de março de 1998

ACÇÃO DO SENADO: Aprovou a sua versão em 31 de março de 1998

SITUAÇÃO/PERSPECTIVAS: As duas versões agora vão para um comité de conferência composto por membros da Câmara e do Senado. A Casa Branca já avisou sobre um possível veto a respeito de cortes nos gastos domésticos acrescentados ao projeto pelos republicanos, para abrir espaço para novos itens de despesas sem aumentar o orçamento anual geral.

REJEIÇÃO DE UMA MOÇÃO PARA RETIRAR AS TROPAS AMERICANAS DA BÓSNIA

NÚMERO DA RESOLUÇÃO: H Con Res 227

DESCRIÇÃO: Teria determinado que os presidente Clinton retirasse as forças armadas americanas da Bósnia dentro de 60 dias, a não ser que o Congresso autorizasse especificamente o seu uso dentro desse prazo.

ACÇÃO DA CÂMARA: Rejeitou a medida em 18 de março de 1998, por 225 votos contra 193.

ACÇÃO DO SENADO: A medida não foi para o Senado; a rejeição da resolução pela Câmara, encerrou, de fato, a acção do Congresso.

SITUAÇÃO/PERSPECTIVAS: A questão – os poderes do Congresso no que diz respeito ao envio de tropas dos Estados Unidos ao exterior – preocupa muitos parlamentares e pode vir à tona novamente. Os principais congressistas que votaram contra essa resolução, no

entanto, argumentaram que a operação na Bósnia é a situação errada para se testar a questão. A remoção das tropas "enviaria um sinal, em uma hora inadequada, de que esta Casa não apóia mais o acordo de paz de Dayton para a Bósnia," diz o presidente Benjamin Gilman, do Comitê de Relações Internacionais da Câmara

CONFLITO ÉTNICO EM KOSOVO

RESOLUÇÃO NÚMERO: H Con Res 235

DESCRIÇÃO: Pede uma série de medidas para resolver o conflito étnico em Kosovo, incluindo sanções contra o governo da Sérvia e Montenegro, intensificação dos esforços do Grupo Internacional de Contato apoiando a resolução do conflito, e medidas não especificadas "para promover os direitos humanos e o governo democrático em todo o território da Sérvia e Montenegro." Como uma resolução do tipo "Senso Parlamentar", a medida não tem força de lei, mas determina a posição do legislativo.

ACÇÃO DA CÂMARA: Resolução aprovada em 18 de março por 406 votos contra 1.

ACÇÃO DO SENADO: Encaminhou para o Comitê de Relações Externas do Senado, que ainda não tomou providências a respeito da medida.

PAGAMENTO DA DÍVIDA DOS ESTADOS UNIDOS COM AS NAÇÕES UNIDAS

NÚMEROS DOS PROJETOS: H.R. 1757, S. 903, Relatório da Conferência: H. Report 105-432

DESCRIÇÃO: Autoriza verbas dos exercícios de 1998-99 para o Departamento de Estado e inclui o pagamento de 819 milhões de dólares em dívidas dos Estados Unidos com as Nações Unidas – a maior parte desse valor se refere às operações de manutenção da paz.

ACÇÃO DA CÂMARA: Aprovou o relatório da conferência em 26 de março de 1998.

ACÇÃO DO SENADO: Aprovou a sua versão da medida em 17 de junho de 1997. Espera-se que examine o relatório da conferência após o retorno do recesso da primavera em 20 de abril.

SITUAÇÃO/PERSPECTIVAS: Espera-se que o Senado siga a liderança da Câmara em aprovar a medida de acordo, conforme declaração do líder democrata do Senado, Thomas Daschle. Ele observa, contudo, que o presidente Clinton poderá vetar o projeto por causa da linguagem antiaborto nele contida – à qual o presidente tem objeções. ©

FATOS E NÚMEROS: OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU

(Com dados de Departamento de Estado no que se refere à avaliação dos Estados Unidos sobre verbas)

A Organização das Nações Unidas conduziu um total de 48 operações de manutenção da paz -- 13 no período de 40 anos de 1948 a 1988; as outras 35 de 1988 até o presente. Em 1996, aproximadamente 26.000 pessoas, entre civis e militares, estavam servindo em 16 operações com um custo total, no exercício, de aproximadamente 1,4 bilhões de dólares. No final de 1997, menos de 14.000 civis e militares estavam servindo em 15 operações, com um custo total, no exercício, de 1,088 bilhão de dólares.

As missões de manutenção da paz são aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU tendo como base os planos e custos desenvolvidos pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU. Os custos operacionais das missões são bancados por todos os 185 países-membros, de acordo com uma escala de avaliação estabelecida pela Assembléia Geral da ONU. A escala é calculada usando a renda nacional total de cada país em relação à renda das outras nações -- uma fórmula que é similar àquela utilizada para determinar as avaliações para o orçamento regular da ONU.

Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança -- China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos -- estão avaliados em 20 por cento acima da escala básica. Os Estados Unidos têm uma avaliação superior à de qualquer país -- 25 por cento do orçamento regular da ONU e 30,5 por cento dos custos de manutenção da paz da ONU. O Congresso dos Estados Unidos -- em uma legislação que entrou em vigor em 1o de outubro de 1995 -- limitou o pagamento dos Estados Unidos a não mais que 25 por cento dos custos da manutenção da paz; a avaliação dos Estados Unidos, no momento, está sendo negociada entre os Estados Unidos e as Nações Unidas. Os maiores contribuintes que se seguem, para a atividade de manutenção da paz da ONU, são o Japão (18 por cento), a Alemanha (9,6 por cento), a França (7,9 por cento), o Reino Unido (6,2 por cento), e a Federação Russa (3,5 por cento). A maioria dos países tem uma avaliação de menos de 0,1 por cento dos custos.

A lista a seguir incorpora as 16 operações de manutenção da paz da ONU que se encontravam em andamento em 15 de abril de 1998, e três outras que foram encerradas em 1997 ou 1998. A lista inclui o valor do orçamento dos Estados Unidos para as missões no exercício de 1997, e para as missões atuais, o número de pessoas enviadas pelos Estados Unidos até 28 de fevereiro de 1998.

Os valores dos orçamentos foram fornecidos pelo Escritório de Questões Referentes às Organizações Internacionais, do Departamento de Estado, e são relacionadas à taxa de pagamento de 25 por cento determinada pelos Estados Unidos, em vez da taxa da ONU, de 30,5 por cento, com exceção da Organização da ONU Para Supervisão da Trégua [UN Truce Supervision Organization] (UNTSO) e o Grupo de Observadores Militares da ONU na Índia e Paquistão [UN Military Observer Group in India and Pakistan] (UNMOGIP), que recebem verbas do orçamento regular da ONU, para o qual os Estados Unidos têm uma taxa de avaliação de 25 por cento.

Na lista que se segue:

**SCR = Resolução do Conselho de Segurança
Número de pessoas em 28 de fevereiro de 1998
Os orçamentos se referem ao exercício de 1997**

Operação de Manutenção da Paz	Localização	Data da Criação	Mandato Atual (Resolução do Conselho de Segurança - SCR)	Efetivo (em 28.fev.98)	Orçamento da ONU (Exercício de 1997)	Parte do Orçamento que cabe aos EUA (Exercício de 1997)
ÁFRICA						
MISSÃO DA ONU NA NA REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA (MINURCA)	República Centro-Africana	27.mar.98	15.abr.98- a 15.jul.98 (SCR 1159)	Autorizado até 1,350 soldados	Dados Não Disponíveis	
MISSÃO DE OBSERVAÇÃO EM ANGOLA (MONUA) <i>(Os valores dos orçamentos incluem valores do Exercício de 1997 para a Missão de Verificação da ONU em Angola [UNAVEM III], fevereiro de 1995-junho 1997)</i>	Angola	julho de 1997	27.jan.98- a 30.abr.98 (SCR 1149)	347 Policiais Civis, 885 Soldados 94 Observadores Militares	\$236.2 milhões	\$59 milhões
MISSÃO DA ONU PARA O REFERENDUM NO SAARA OCIDENTAL (MINURSO)	Saara Ocidental	setembro de 1991	20.out.97- a 20.abr.98 (SCR 1148)	78 Policiais Civis, 21 Soldados 203 Observadores Militares Pessoal dos EUA 15 Observadores Militares	\$5.5 milhões	\$1.4 milhão
AMÉRICAS						
MISSÃO DE POLÍCIA CIVIL DA ONU NO HAITI (MIPONUH) <i>(Os valores dos orçamentos incluem os números referentes ao Exercício de 1997 para a Missão de Apoio da ONU no Haiti [UNSMIH], de junho de 1996 a julho de 1997, e a Missão de Transição da ONU no Haiti, de julho de 1997 a novembro de 1997)</i>	Haiti	dezembro de 1997	01.dez.97- a 30.nov.98 (SCR 1141)	<u>286 Policiais</u> Pessoal dos EUA 30 Policiais	\$64.2 milhões	\$16 milhões
ÁSIA						
GRUPO DE OBSERVADORES MILITARES DA ONU NA ÍNDIA E PAQUISTÃO (UNMOGIP)	Índia Paquistão	janeiro de 1949	Contínuo	44 Observadores Militares	\$6.4 milhões	\$1.6 milhão
MISSÃO DE OBSERVADORES DA ONU NO TAJIQUISTÃO (UNMOT)	Tajiquistão	dezembro de 1994	14.nov.97- a 15.mai.98 (SCR 1138)	62 Observadores Militares	\$2.9 milhões	\$729,000

Operação de Manutenção de Paz	Localização	Data da Criação	Mandato Atual (Resolução do Conselho de Segurança - SCR)	Efetivo (em 28.fev.98)	Orçamento da ONU (Exercício de 1997)	Parte do Orçamento que cabe aos EUA (Exercício de 1997)
EUROPA						
MISSÃO DA ONU NA BÓSNIA E HERZEGÓVINA (UNMIBH)	Bósnia e Herzegovina	dezembro de 1995	19.dez.97- a 21.jun.98 (SCR 1144)	2.019 Policiais Civis 3 Soldados Pessoal dos EUA 203 Policiais Civis	\$158.2 milhões	\$39.6 milhões
MISSÃO DE OBSERVAÇÃO DA ONU EM PREVLAKA (UNMOP)	Croácia	janeiro de 1996	13.jan.98- a 15.jul.98 (SCR 1147)	28 Observadores Militares	Custo incluído na UNMIBH	
GRUPO DE APOIO DE POLÍCIA CIVIL DA ONU	Croácia	janeiro de 1998	16.jan.98- a 16.out.98 (SCR 1145)	180 Policiais Civis Pessoal dos EUA 46 Policiais Civis	Dados Não Disponíveis	
FORÇA DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU EM CHIPRE (UNFICYP)	Chipre	março de 1964	23.dez.97- a 30.jun.98 (SCR 1146)	35 Policiais Civis 1,222 Soldados	\$26.6 milhões	\$6.7 milhões
FORÇA DE DESLOCAMENTO PREVENTIVO DA ONU (UNPREDEP)	Antiga República Iugoslava da Macedônia	março de 1995	04.dez.97- a 31.ago.98 (SCR 1142)	25 Policiais Civis 801 Soldados 35 Observadores Militares Pessoal dos EUA 400 Soldados	\$45.3 milhões	\$11.3 milhões
MISSÃO DE OBSERVAÇÃO DA ONU NA GEÓRGIA (UNOMIG)	Geórgia	agosto de 1993	30.jan.98- a 31.jul.98 (SCR 1150)	105 Observadores Militares Pessoal dos EUA 4 Observadores Militares	\$13.4 milhões	\$3.3 milhões
ORIENTE MÉDIO						
FORÇA DE SEPARAÇÃO DA ONU (UNDOF)	Colinas de Golã	junho de 1974	30.nov.97- a 31.mai.98 (SCR 1139)	1.053 Soldados	\$28 milhões	\$7 milhões
MISSÃO DE OBSERVAÇÃO DA ONU NO IRAQUE/KUWAIT (UNIKOM)	Iraque/ Kuwait	abril de 1991	Contínuo (SCR 689)	917 Soldados 192 Observadores Militares Pessoal dos EUA 11 Observadores Militares	\$14.5 milhões	\$3.6 milhões
FORÇA INTERINA DA ONU NO LÍBANO (UNIFIL)	Sul do Líbano	março de 1978	28.fev.98- a 31.jul.98 (SCR 1151)	4.466 Soldados	\$101.4 milhões	\$25.4 milhões
ORGANIZAÇÃO DA ONU PARA A SUPERVISÃO DA TRÉGUA (UNTSO)	Oriente Médio	junho de 1948	Contínuo	157 Observadores Militares Pessoal dos EUA 2 Observadores Militares	\$23.7 milhões	\$5.9 milhões

Operação de Manutenção de Paz	Localização	Data da Criação	Mandato Atual (Resolução do Conselho de Segurança - SCR)	Efetivo (em 28.fev.98)	Orçamento da ONU (Exercício de 1997)	Parte do Orçamento que cabe aos EUA (Exercício de 1997)
MISSÕES ENCERRADAS EM 1997 OU 1998						
MISSÃO DE OBSERVAÇÃO DA ONU NA LIBÉRIA (UNOMIL)	Libéria	setembro de 1993- a setembro de 1997			\$23.6 milhões	\$5.9 milhões
GRUPO DE OBSERVADORES MILITARES DA MISSÃO DE VERIFICAÇÃO DA ONU NA GUATEMALA (MINUGUA)	Guatemala	março de 1997- a maio de 1997			\$4 milhões	\$1 milhão
ADMINISTRAÇÃO TRANSITÓRIA DA ONU PARA A ESLAVÔNIA ORIENTAL, BARANJA E SIRMÍUM OCIDENTAL (UNTAES)	Croácia	16.jan.96- a 15.jan.98			\$220.5 milhões	\$55.1 milhões
TOTAIS				2.970 Policiais Civis 9.368 Soldados 920 Observadores Militares Pessoal dos EUA 249 Policiais 400 Soldados 32 Observadores Militares	\$1,088 bilhão	\$272 milhões

A Manutenção da Paz e a Estabilidade Regional:
AVISO SOBRE ARTIGOS

Brooks, John P.J. A MILITARY MODEL FOR CONFLICT RESOLUTION IN SUB-SAHARAN AFRICA (Parameters: Journal of the U.S. Army War College, vol. 27, no. 4, Winter 1997/1998, pp. 108-120)

Observando que a África tem "uma história de conflitos e instabilidade para os quais não parece haver um fim à vista," o autor descreve um novo modelo proposto para prevenir e solucionar conflitos regionais. "Existe uma disposição crescente entre os africanos no sentido de resolver os seus próprios problemas," ele observa. No entanto, muitos fatores inibem o sucesso das operações regionais de paz, "e o mais sério deles é a falta de recursos em geral." O modelo do autor se baseia em lições aprendidas a partir de esforços para a manutenção da paz, no passado, e na contribuição em potencial da África do Sul que "possui os meios e pode ser o catalisador, se assim desejar, para futuras operações de paz bem sucedidas, na África."

Diehl, Paul; Druckman, Daniel; Wall, James. INTERNATIONAL PEACEKEEPING AND CONFLICT MANAGEMENT: A TAXONOMIC ANALYSIS WITH IMPLICATIONS (The Journal of Conflict Resolution, vol. 42, issue 1, February 1998, pp. 33-55)

Este artigo procura classificar as missões internacionais de manutenção da paz por funções, usando uma estrutura teórica derivada da literatura acadêmica sobre o gerenciamento e a resolução de conflitos. Os autores dividem as operações de manutenção da paz em 12 categorias: tradicional, de observação, garantia coletiva, supervisão de eleições, assistência humanitária, construção de estado/nação, pacificação, posicionamento preventivo, verificação de controle de armamento, serviços de proteção, intervenção para defender a democracia, e aplicação de sanções. Eles concluem que "a melhor maneira de lidar com missões divergentes é a utilização de grupos diferentes de pessoas ou operações separadas." Eles também discutem como os soldados das tropas de paz devem ser treinados para uma variedade de missões

As observações acima fazem parte de um Aviso Sobre Artigos mais abrangente na home page do Serviço de Informações dos Estados Unidos:
<http://www.usia.gov/admin/001/wwwbapub.html>

Franke, Volker C. WARRIORS FOR PEACE: THE NEXT GENERATION OF U.S. MILITARY LEADERS (Armed Forces and Society, vol. 24, no. 1, Fall 1997, pp.

33-57)

O autor examina a extensão em que a socialização militar na Academia Militar dos Estados Unidos em West Point prepara os futuros oficiais para os requisitos de segurança, que estão sempre sofrendo modificações, do mundo pós-Guerra Fria. O envolvimento crescente dos Estados Unidos em operações que diferem da guerra exige que o pessoal militar se ajuste "tanto sob o ponto de vista de cognitivo quanto afetivo", aos objetivos estratégicos das forças armadas, que estão passando por mudanças, ele diz. "Se as tendências atuais prevalecerem, e se as forças armadas continuarem a ser solicitadas para agir em operações de paz, o treinamento de liderança deve procurar estimular a capacidade dos futuros oficiais de mudar de enfoque e de se ajustar de maneira eficaz entre as funções de combate e as funções que diferem do combate."

Khanna, Jyoti; Sandler, Todd; Shimizu, Hirofumi. SHARING THE FINANCIAL BURDEN FOR UN AND NATO PEACEKEEPING, 1976-1996 (Journal of Conflict Resolution, vol. 42, no. 2, April 1998, pp. 176-195)

Os autores examinam a divisão das responsabilidades financeiras pela atividade de manutenção da paz para três grupos de membros da ONU que são responsáveis pela maior parte das despesas da ONU no que se refere às missões de manutenção da paz de 1976 a 1996. Na década de 1990, eles argumentam, "existem provas de que os países ricos estão carregando um fardo desproporcional para os países pobres em termos do financiamento das missões de manutenção e garantia da paz." O artigo também comenta sobre a maneira pela qual as responsabilidades pela atividade de manutenção da paz da OTAN e da ONU serão divididas na próxima década.

Sharp, Jane M.O. DAYTON REPORT CARD (International Security, vol. 22, no. 3, Winter 1997/98, pp. 101-136)

Sharp proporciona uma visão geral do acordo de paz de Dayton e as contribuições do Ocidente ao processo da paz da Bósnia. A autora discute o que ela chama de "problemas estruturais" do acordo de Dayton, e oferece recomendações para a política futura na região. Sharp argumenta que "a tendência a fazer concessões em vez de punir a agressão ainda norteou a política ocidental na tentativa de consolidar a paz da Bósnia durante 1996 e 1997."

A Manutenção da Paz e a Estabilidade Regional: BIBLIOGRAFIA

ALLEGATIONS OF CRIMINALITY IN PEACEKEEPING MISSIONS: UN CANNOT BE INDIFFERENT (UN Chronicle, vol. 34, no. 3, 1997, pp. 39-41)

Bratt, Duane. CHAPTER VII: PEACEKEEPING AND INTERNATIONAL LAW (Peacekeeping and International Relations, vol. 26, no. 6, November/December 1997, pp.5-7)

Callahan, David. UNWINNABLE WARS: AMERICAN POWER AND ETHNIC CONFLICTS. New York: Hill and Wang, 1998. 240p.

Carment, David, ed. PEACE IN THE MIDST OF WARS: PREVENTING AND MANAGING INTERNATIONAL ETHNIC CONFLICTS. Columbia: University of South Carolina Press, 1998. 300p.

Durch, William J., ed. UN PEACEKEEPING, AMERICAN POLITICS, AND THE UNCIVIL WARS OF THE 1990s. New York: St. Martin's Press, 1997. 416p.

Hillen, John. BLUE HELMETS: THE STRATEGY OF UN MILITARY OPERATIONS. Washington: Brassey's, 1998. 320p.

Kent, Randolph C. and Mackinlay, John. PREVENTING CRISES BECOMING DISASTERS (The World Today, vol. 53, no. 7, July 1997, pp. 175-177)

Last, David M. THEORY, DOCTRINE AND PRACTICE OF CONFLICT DE-ESCALATION IN PEACEKEEPING OPERATIONS. Washington: Brassey's, 1998. 262p.

Miller, Laura. DO SOLDIERS HATE PEACEKEEPING? THE CASE OF PREVENTIVE DIPLOMACY OPERATIONS IN MACEDONIA (Armed Forces and Society, vol. 23, no. 3, Spring 1997, pp. 415-449)

Morrison, Alex. THE NEW PEACEKEEPING PARTNERSHIP. Washington: Brassey's, 1998. 231p.
Moxon-Browne, Edward, ed. A FUTURE FOR PEACEKEEPING? New York: St. Martin's Press, 1998. 214p.

Newman, Richard J. CAN PEACEKEEPERS MAKE WAR? (U.S. News, vol. 124, no. 2, January 19, 1998, pp. 38-44)

O'Hanlon, Michael. SAVING LIVES WITH FORCE: MILITARY CRITERIA FOR HUMANITARIAN INTERVENTION. Washington: Brookings, 1997. 100p.

Rothkopf, David. THE PRICE OF PEACE: EMERGENCY ECONOMIC INTERVENTION AND U.S. FOREIGN POLICY. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1998. 108p.

Satloff, Robert. SCUTTLE DIPLOMACY (The New Republic, vol. 218, no. 5, February 2, 1998, pp. 13-15)

Steele, Dennis. COUNTDOWN IN BOSNIA (Army, vol. 48, no. 1, January 1998, pp. 35-38)

Strobel, Warren P. LATE-BREAKING FOREIGN POLICY: THE NEWS MEDIA'S INFLUENCE ON PEACE OPERATIONS. Washington: U.S. Institute of Peace, 1997. 275p.

U.S. Congress. House of Representatives. Committee on International Relations. DOES UN PEACEKEEPING SERVE U.S. INTERESTS? Washington: Government Printing Office, 1997. 215p.

Von Lipsey, Rod. BREAKING THE CYCLE: A FRAMEWORK FOR CONFLICT INTERVENTION. New York: St. Martin's Press, 1997. 262p.

Woodhouse, Tom, ed. PEACEKEEPING AND PEACEMAKING: TOWARDS EFFECTIVE INTERVENTION IN POST-COLD WAR CONFLICTS. New York: St. Martin's Press, 1998. 315p.

Woodward, Susan L. AVOIDING ANOTHER CYPRUS OR ISRAEL (The Brookings Review, vol. 16, no. 1, Winter 1998, pp. 45-48)

Zartman, I. William, ed. PEACEMAKING IN INTERNATIONAL CONFLICT. Washington: U.S. Institute of Peace, 1997. 432p. ●

A Manutenção da Paz e a Estabilidade Regional: PRINCIPAIS SITES NA INTERNET

Por favor, observe que o USIS não assume nenhuma responsabilidade quanto ao conteúdo e à disponibilidade dos recursos abaixo relacionados; tal responsabilidade é única e exclusivamente dos seus provedores.

America's Air Force in Bosnia
<http://www.af.mil/bosnia/>

America's Army in Bosnia
<http://www.dtic.mil/bosnia/army/>

BosniaLINK
<http://131.84.1.34/bosnia/index.html>

The Carter Center
http://www.emory.edu/CARTER_CENTER/homepage.htm

Global Beat: Keeping the Peace
<http://www.nyu.edu/globalbeat/keep.html>

International Affairs Network: Peacekeeping
<http://www3.pitt.edu/~ian/frames/peacekp.htm>

International Peacekeeping Home Page
<http://www.frankcass.com/jnls/ip.htm>

The Lester B. Pearson Canadian International
Peacekeeping Training Center
<http://www.cdnpeacekeeping.ns.ca/>

Navy News: Bosnia
<http://www.chinfo.navy.mil/navpalib/bosnia/bosnia1.html>

Peace Brigades International
<http://www.igc.apc.org/pbi/index.html>

Peacekeeping
<http://www.library.yale.edu/un/un3b7.htm>

Peacekeeping and Regional Security
<http://www.sipri.se/projects/peacek.html>

Peacekeeping Citation Lists
<http://www.cdi.org/issues/pkcite/>

Peacekeeping OOTW Home Page
<http://www.ndu.edu/ndu/inss/spa/pk-ootw.html>

Peacekeeping Operations
<http://www.cfcsc.dnd.ca/links/peace/pko.html>

Peacekeeping Publications, Carnegie Endowment for
International Peace
<http://www.ceip.org/pubs/pubtop.htm#unpeacek>

Program on Peacekeeping Policy, George Mason
University
<http://ralph.gmu.edu/cfpa/peace/peace.html>

United Nations Peacekeeping Operations
<http://www.un.org/Depts/dpko/>

The U.S. and the Search for Peace in the Middle East
<http://www.usis-israel.org.il/publish/peace/peace1.htm>

U.S. Department of State on UN Peacekeeping Issues
<http://www.state.gov/www/issues/iopeacekeeping.html>

U.S. Information Agency: Conflict Resolution
<http://www.usia.gov/topical/pol/conres/>

U.S. Information Agency: The U.S. and the UN
<http://www.usia.gov/topical/pol/usandun/unpage.htm>

U.S. Institute of Peace
<http://www.usip.org/>

War, Peace and Security Database
<http://www.cfcsc.dnd.ca/info/peace.html>

